



מינהל מחקר וכלכלה  
משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

## מסגרות קבוצתיות לילדים בגיל הרך והפיקוח עליהן, אומדנים לשנת 2007

אסנת פיכטלברג - ברמץ



אפריל 2008



מינהל מחקר וכלכלה  
משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

## מסגרות קבוצתיות לילדים בגיל הרך והפיקוח עליהן אומדנים לשנת 2007

אסנת פיכטלברג - ברמץ

### תודות

ברצוני להודות לדבורה פריד, רוני בר צורי, טובה נופך, ובני פפרמן על ההערות המועילות, ולעידית מרדכי על העריכה והעיצוב הגרפי.  
תודה מיוחדת לרונית הריס-אולשק על העיבודים הסטטיסטיים, הסבלנות לחזור ולעבד למען דיוק רב יותר והסיוע הכללי.

### על המחברת

אסנת פיכטלברג - ברמץ, חוקרת במינהל תכנון מחקר וכלכלה במשרד התמי"ת בנושאי שוק העבודה. מרכזת תחום תעסוקת נשים ומעונות יום. מהנדסת תעשייה וניהול ו-MBA במנהל עסקים.

אפריל 2008



## תוכן עניינים

3	תמצית
7	חלק א' – רקע
8	מסגרות לטיפול בילדים בגיל הרך בישראל
11	מדוע כדאי למדינות להשקיע משאבים בטיפול-חינוך בילדים בגיל הרך?
12	פיקוח על מסגרות לגיל הרך
16	חשיבות הפיקוח ומשמעות העדר פיקוח
18	סטנדרטים
20	מטרת הסקירה
21	חלק ב' – ממצאים
22	מסגרות טיפול עיקריות לילדים עד גיל 3
23	מסגרות טיפול לפי לאום
25	מסגרות טיפול לילדים יהודים לפי גיל
27	מסגרות טיפול לילדים ערבים לפי גיל
28	כמה ילדים מטופלים במסגרות קבוצתיות ללא פיקוח ממשלתי כלשהו?
32	נספחים
	נספח א' – אומדן למספר הילדים המטופלים במסגרות קבוצתיות ללא פיקוח ממשלתי
32	
	נספח ב' – הסדרי טיפול בילדים בגילאי 0-3 לפי גיל הילדים, באלפים, 2004
36	
	נספח ג' – ילדים במסגרות קבוצתיות, לפי מסגרת לימודית, גיל ומגזר,
38	שנת הלימודים 2005/2006



## תמצית

בעשורים האחרונים, שיעור ההשתתפות של אמהות לילדים קטנים בכח העבודה עלה באופן ניכר, ובעקבות זאת גדל הביקוש למסגרות טיפול בילדים בגיל הרך. במקביל, גברה ההכרה כי צרכי הילדים בגיל הרך כוללים, מלבד הצרכים הטיפוליים, גם צרכים חינוכיים והתפתחותיים. הדעה הרווחת בישראל היא כי ילדים החל מגיל צעיר מאד זקוקים להתנסות בקבוצה חברתית, ולהפעלה חינוכית מכוונת.

לאור השינויים האלה, שוק ההסדרים החינוכיים-טיפוליים לילדים בגיל הרך התפתח באופן מהיר: מספר המסגרות גדל, גיל הכניסה של הילדים למסגרות אלה ירד, ושיעור הילדים המשולבים במסגרות עלה.

על רקע התפתחות שוק ההסדרים החינוכיים-טיפוליים, ועל רקע מחקרים בתחום שהוכיחו כי עיצוב האדם הבוגר בחברה מתרחש החל משנות חייו המוקדמות, והשפעתו המובהקת של החינוך בגיל הרך ניכרת במהלך כל שלבי חייו של הפרט עד להיותו אדם בוגר, מתוארת בסקירה כל המסגרת המושגית-תיאורטית בנושא, וכן מעודכנת ההתפלגות הכמותית של הילדים ברצף דפוסי הטיפול בגיל הרך בישראל.

ההתערבות הממשלתית בהסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך חלה בישראל רק לגבי מסגרות קבוצתיות, כאשר משרד התמי"ת אחראי בעיקר על הסדרים קבוצתיים לילדים בגילאי 0-3 – מעונות ומשפחתונים המוכרים על ידי המשרד, ואילו משרד החינוך אחראי בעיקר על גני ילדים לילדים בגילאי 3 ומעלה.

ההיצע של המסגרות הממשלתיות לא ענה על הביקוש ההולך וגדל, ולכן בצד מסגרות אלו התפתחו יותר ויותר מסגרות פרטיות. חלק מהמסגרות הפרטיות התפתחו ביישובי יוקרה, והן מציעות מגוון רחב של פעילויות, שיטות חינוך מיוחדות, אנשי צוות מקצועיים ועוד, וגובות בתמורה שכר לימוד גבוה מאד. אחרות התפתחו עבור אוכלוסייה מעוטת יכולת והן פועלות, במקרים רבים, בסטנדרטים נמוכים מאלה של המערכת הציבורית וגובות שכר לימוד נמוך יותר.

המסגרות הפרטיות אינן פועלות על-פי סטנדרטים מוגדרים, והן מופעלות על ידי נשים וגברים, אשר במקרים רבים חסרים הכשרה מקצועית. למסגרות אלה אין ליווי מקצועי, ופעמים רבות אין בהן הקפדה על סטנדרטים מקצועיים בסיסיים, כמו גודל חלל, תנאים תברואתיים או בטיחותיים, תכנים טיפוליים חינוכיים ועוד.

גני ילדים, המפוקחים על ידי משרד החינוך, פועלים במקרים רבים רק בשעות הבוקר, אך חלקם מציעים פעילות משלימה לשעות הצהריים, במסגרות המכונות 'צהרונים'. פעמים רבות הצהרונים אינם נתונים לפיקוח ציבורי.

משרד התמ"ת מחויב לפקח על כל המסגרות לגיל הרך, בהן יותר משני ילדים, מכח חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965, אך בשל מגבלות כח אדם ותקציב, הפיקוח בפועל מצומצם וחל בעיקר על המסגרות המוכרות על ידי המשרד. במשרד התמ"ת נערכת עבודת מטה ליצירת שינוי במערך הפיקוח והאכיפה ולפיתוח מנגנון רישוי ואכיפה על כלל המסגרות לגיל הרך: הן על המסגרות המוכרות על ידי המשרד, והן על המסגרות הפרטיות. בשנה האחרונה, עבודת משרד התמ"ת השתלבה ביוזמות של חה"כ הרב מלכיאור ושל הוועדה לזכויות הילד, אשר שקדו יחד על ניסוח חוק להסדרת תחום הטיפול בגיל הרך בחקיקה. בינואר 2008 הועברה הצעת החוק להצבעה במליאת הכנסת ועברה קריאה ראשונה. החוק עדיין לא הונח על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית.

משרד החינוך מחויב לפקח על כל גני הילדים המונים מעל עשרה ילדים מעל גיל 3 מכח חוק פיקוח על בתי הספר, תשכ"ט-1969. בפועל, תהליכי הרישוי והפיקוח מופעלים בעיקר על הגנים המתקצבים על ידי משרד החינוך והרשויות המקומיות.

על פי אומדנים שערכנו, בישראל כ- 542 אלף ילדים בגילאי 0-3, אשר כמחציתם מטופלים במסגרות קבוצתיות בתשלום.

כ- 170 אלף ילדים משולבים במסגרות קבוצתיות הנתונות לפיקוח ממשלתי כלשהו, ואילו קרוב ל- 100 אלף ילדים נמצאים במסגרות קבוצתיות שאינן נתונות לפיקוח ממשלתי.

שיעור הילדים היהודים עד גיל 3 המטופלים במסגרות בתשלום, גבוה לאין שיעור בהשוואה לילדים ערבים – 59.2% בהשוואה ל- 14%. כצפוי בחברה מסורתית, כ- 76% מהילדים הערבים מטופלים על ידי ההורים.

באוכלוסייה היהודית ניכר שימוש גובר במסגרות קבוצתיות החל מגיל שנתיים – 70% מהילדים בגילאי 2-3 מתחנכים במסגרת קבוצתית, בהשוואה לכ- 24% מהילדים שעד לגיל שנתיים. באוכלוסייה הערבית, הגידול בשיעור השימוש במסגרות קבוצתיות ניכר מאוחר יותר, החל מגיל 3 - כ- 31% מהילדים הערבים בגיל 3 מתחנכים בגנים, מעונות וכדומה.

ילדים המטופלים במסגרות קבוצתיות ללא פיקוח ממשלתי מהווים כ- 36% מהילדים בכלל המסגרות הקבוצתיות. מבדיקה על פי מגזר עולה שכ- 37% מהילדים היהודים המשולבים במסגרות קבוצתיות נמצאים במסגרות ללא פיקוח ממשלתי, בהשוואה ל- 14% מהילדים הערבים.

השהייה במסגרת לא מפוקחת עלולה להיות קשה לילדים: הם עלולים להיות חשופים להתעללות, השפלה, פגיעה פיזית ורגשית, ללא נוכחות של גורם כלשהו המבקר במסגרת, מתווה דרך חינוכית, ופועל לשמירה על איכות חינוך וטיפול נאותים. כמו כן, הילדים עלולים להימצא בתנאים בטיחותיים לא מספקים, העלולים לחשוף אותם לתאונות מיותרות.

בנוסף קיים חשש מנזקים שיגרמו לילדים בשל שילובם במסגרות לא איכותיות – ילדים אלה עלולים להיות חשופים לסיכון התפתחותי, דבר העלול לגרום בהמשך לקשיים בבית הספר, לתרומה פחותה לכח העבודה של המדינה, לרמת שכר נמוכה יותר וכיוצא בזה. ממחקרים שנעשו על נשים שהצטרפו למעגל העבודה בתוכניות כדוגמת תוכנית ויסקונסין שיושמו בחו"ל, עולה כי בחלק מהתוכניות בעקבות יציאת הנשים לעבודה מצבם של הילדים הורע. נשים אלה משתכרות שכר נמוך, ועל כן שולחות את הילדים למסגרות זולות ולא איכותיות, וכן נעדרות שעות ארוכות מהבית. בתוכניות בהן שולבו הילדים במסגרות איכותיות ויציבות, נמצא שיפור בהתפתחות הקוגניטיבית של הילדים.<sup>1</sup>

על רקע מחקרים בתחום שהוכיחו כי לאיכות החינוך-טיפול במסגרות לגיל הרך, בהן מבליים ילדים את שנות חייהם הראשונות, חשיבות והשפעה רבה על התפתחותו השכלית, הרגשית והחברתית של הילד, ולעיצוב דמותו כמבוגר, ברור כי מדיניות חברתית המחייבת רישוי ופיקוח על מסגרות חינוך-טיפול בגיל הרך והכשרה נאותה לתפקיד החינוכי, היא בעלת חשיבות מרובה לאיכותן של מסגרות

<sup>1</sup> Pamela A. morris, Lisa A Gennetian, and Greg J. Duncan ; Effects of Welfare and Employment Policies on Young Children: New Findings on Policy Experiments Conducted in the early 1990's. A Publication of the Society for Research in Child Development, 2005.

אלה. ומכאן, שמדיניות זו תורמת גם להתפתחות הילדים, להישגיהם הלימודיים, להתפתחות "ההון האנושי" ולהשתלבותם בחברה בעתיד. לאלה גם השלכות כלכליות ישירות על הצורך של החברה לשוב ולהשקיע משאבים ושירותים עבור אלה אשר השתלבותם בחברה כאזרחים לוקה בחסר. ממצאי המחקרים השונים מורים, שהשקעה בילדים מרגע לידתם ואילך, חשובה לצורך ההישגים בעתיד של הילדים עצמם ושל החברה בכלל.

קיים מתח מובנה בין עידוד ממשלתי ליציאה מיידית של נשים לעבודה, לבין הרצון להעניק לילדים חינוך נאות ולהכין אותם כראוי לקראת בית הספר, ולקראת חייהם כבוגרים בחברה, המחייב תכנון לטווח הארוך.

מדינת ישראל לאורך שנים לא עצבה מדיניות לגבי חינוך ילדים בשנות חייהם הראשונות, בשונה ממדינות מפותחות אחרות, שלמעלה מעשור משקיעות בפיתוח תוכניות לקבוצת גיל זו. המוטיבציה המרכזית המכתיבה את המדיניות המיושמת כעת בישראל, היא מציאת "סידור לילדים", כזה שיאפשר יציאת אמהות לעבודה.

להערכתנו, מספר הילדים במסגרות הלא מפוקחות ילך ויגדל בשנים הקרובות, הן בשל תוכניות הממשלה לעידוד תעסוקת נשים, והן בשל רצונן של יותר ויותר נשים לתרום לכלכלת המשפחה ולצאת לעבודה מחוץ למשק הבית.

הצורך המידי ביציאת נשים לעבודה לצד המחסור הנוכחי במסגרות טיפול בילדים בגיל הרך הנתונות לפיקוח, כמו גם שיקולים תקציביים, הביאו ליצירת פתרונות מהירים וזולים של טיפול בילדים, גם אם אלו הן מסגרות בעלות סטנדרטים נמוכים. מצב זה, כאמור עלול לפגוע בהתפתחותם של הילדים, ולדחוק לשוליים יצירת הסדרים נכונים, ראויים ואיכותיים לטיפול בילדים בגיל הרך.

**חלק א' - רקע**

עם העלייה בשיעור ההשתתפות של נשים, והצטרפות אמהות לילדים קטנים לכח העבודה, עלה הצורך במציאת הסדרים לטיפול - חינוך בילדים בגיל הרך בשעה שאמהותיהם נמצאות בעבודה. כמו כן, חל שינוי בגישות חינוכיות לגבי חשיבות החינוך בשנות החיים הראשונות, אשר דוחף אמהות רבות לשלוח את ילדיהן למסגרות חינוכיות-טיפוליות בגיל צעיר יותר, גם אם אינן עובדות. הגישה הרווחת היום היא כי לתינוקות ופעוטות יש צרכים חברתיים, אשר ניתן לספקם רק במסגרת חינוך קבוצתית כלשהי, וכי ילדים בגיל צעיר מאד זקוקים לקבוצה חברתית, ולהפעלה חינוכית מכוונת.

ניתן לסווג את ההסדרים לטיפול בילדים לפי הגורם המטפל או לפי מקום הטיפול. פסיכולוגים העוסקים בתחום, מסווגים פעמים רבות את ההסדרים לפי מסגרות בהן הילד נמצא בטיפול פרטני לעומת מסגרות בהן הילד משולב בקבוצה. בספרות הכלכלית והסוציולוגית, העוסקות במסגרות טיפול בילדים, נהוג לסווג את ההסדרים לפי התמורה או התשלום הניתנים עבור הטיפול בילד – הסדרים שוקיים הם הסדרים הנקנים בתשלום, והסדרים שאינם שוקיים הם הסדרים המבוססים על טיפול בילד ללא תמורה כספית או תשלום. יש לציין כי מחיר השירותים הטיפוליים נמצא כאחד הגורמים העיקריים המשפיעים על בחירת סוג מסגרת הטיפול על-ידי משקי הבית.<sup>2</sup>

### **מסגרות לטיפול בילדים בגיל הרך בישראל**

בישראל, המסגרות הרווחות לילדים בגיל הרך כוללות מסגרות פרטניות או מסגרות קבוצתיות. המסגרות הפרטניות כוללות קרוב משפחה או מכר או מטפלת בשכר, המטפלים בילד בבית הילד או בבית המטפל. מסגרות קבוצתיות כוללות מעונות, משפחתונים, גנונים, פעוטונים, בתי תינוקות בקיבוצים, גנים וכיוצא בזה. לעיתים המסגרות הללו פועלות רק בשעות הבקר, ולפיכך חלק מהילדים ממשיכים בשעות הצהריים במסגרת משלימה המכונה "צהרון".

ההתערבות הממשלתית בהסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך חלה בישראל רק לגבי מסגרות קבוצתיות, כאשר משרד התמ"ת אחראי בעיקר על הסדרים קבוצתיים לילדים בגילאי 0-3, ואילו משרד החינוך אחראי בעיקר על גני ילדים לילדים בגילאי 3 ומעלה.

<sup>2</sup> מתוך פיכטלברג-ברמץ אסנת, הסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך, 2004.

חלקו הראשון של מסמך זה דן בנושא הפקוח על מסגרות החינוך לגיל הרך ברמה העיונית, ובחלקו השני מרוכזים נתונים סטטיסטיים.

### משרד התמ"ת מתערב כיום בשני סוגים של מסגרות:

1. מעונות יום - מסגרת טיפולית-חינוכית לשהיית ילדים עד גיל 4. הילדים מחולקים במעונות לכיתות לפי קבוצות גיל. במרבית המעונות שלוש קבוצות גיל – תינוקות, פעוטות וילדים, אך בחלק מהמעונות ארבע קבוצות גיל – בנוסף לקבוצות שפורטו קודם לכן קיימת גם כיתת ילדי גן, מסיבות היסטוריות בעיקר<sup>3</sup>. המעונות מופעלים במבנים מיוחדים<sup>4</sup>. מרבית המעונות מופעלים על-ידי ארגונים שלא למטרות רווח: בעיקר ארגוני נשים וולונטריים (ויצו, נעמת, אמונה וכיוצא בזה), מתנ"סים או ע"י רשויות מקומיות.
2. משפחתונים - מסגרת טיפולית-חינוכית לקבוצה של עד 5 תינוקות ופעוטות, המופעלת בבית המטפלת, בשונה ממעונות המופעלים במבנה מיוחד. הרכב הגילאים במסגרת זו הטרוגני, בדומה למודל הטבעי של משפחה – מגיל חצי שנה עד שלוש שנים. המשפחתונים הציבוריים מקבלים הדרכה והנחיה באמצעות רכזות משפחתונים, הפועלות מטעם הרשויות המקומיות או חברת המתנ"סים.

מסגרת טיפול לגיל הרך המעוניינת בהתערבות משרד התמ"ת צריכה לקבל "הכרה" מהמשרד. תהליך ההכרה כולל בדיקה של המשרד שהמסגרת עומדת בתקנים הנדרשים, ומתן "סמל מעון". משפחתון המוכר על ידי המשרד נתון להדרכה ופיקוח של רכזת משפחתונים. מרבית הרכזות מופעלות על ידי הרשויות המקומיות או חברת המתנ"סים.

<sup>3</sup> בעבר חוק חינוך חובה הוחל על ילדים מגיל 4, והמשרד סבסד ילדים עד גיל 4, שזוהי כיתת הגן. באמצע שנות ה-90 חוק חינוך חובה הוקדם לגיל 3, ולפיכך המשרד הפחית את גיל הסבסוד עד לגיל שלוש וחצי, וחלק מהמעונות החליטו לבטל את כיתת הגן. ההחלטה אם לקיים כיתת גן היא החלטה של מפעיל המעון. המעונות החדשים כוללים לרוב 3 כיתות (כיתת תינוקות, פעוטות וילדים), רק כ-10% מהם כוללים גם כיתת גן.

<sup>4</sup> מבני מעונות נבנים כיום במימון ממשלתי של משרד השיכון, החל משנת 1995 קבעה ועדת ברודט כי תקן מוסדות ציבור יכול גם בנייה של מעון יום בכל שכונה חדשה בה מוקמות 1600 יחידות דיור (במגזר החרדי 1200 יחידות דיור) במימון ממשלתי מלא של משרד השיכון. מעונות אחרים מוקמים ביוזמת הרשויות המקומיות או ארגונים המפעילים מעונות. מעורבות נוספת של משרדים ממשלתיים אחרים – משרד הבריאות מפקח על התנאים התברואתיים במעונות ובמשפחתונים, והשמות וסבסוד של 'ילדי רווחה' במעונות מבוצעים על ידי משרד הרווחה. משרד החינוך מפקח על כיתות גן המופעלות במעונות.

התערבות משרד התמ"ת כוללת בעיקרה סבסוד שכר הלימוד של ילדים זכאים<sup>5</sup>, פיקוח על מחיר שכר לימוד מקסימלי, וכן פיקוח על תקני הפעלה של המעון/ משפחתון.

**משרד החינוך** מפעיל גני ילדים לילדים מגיל 3 (גני טרום חובה). גן ילדים הוא מסגרת חינוכית-טיפולית, בה מבקרים באופן קבוע מעל 10 פעוטות שמלאו להם שלוש שנים לפני יום א' בטבת של אותה שנה.

גני הילדים נחלקים לגנים 'רשמיים', שהינם מוסדות או גנים המופעלים על ידי משרד החינוך, ולגנים 'מוכרים', שאינם בבעלות משרד החינוך, אך המשרד מכיר בהם ומתקצב אותם. מרבית הגנים ה'מוכרים' הם גנים של האוכלוסייה החרדית.<sup>6</sup>

בצד המסגרות הציבוריות התפתחו **מסגרות פרטיות** לגיל הרך, כאמור, בשל הגידול בביקוש למסגרות חינוכיות לגיל הרך. מסגרות אלה מכונות משפחתון, מעון, פעוטון, גנון, גן או צהרון. העלייה בביקוש למסגרות קבוצתיות לפעוטות וילדים הביאה לפתיחת מספר רב של מסגרות כאלה. חלקן התפתחו ביישובי יוקרה, והן מציעות מגוון רחב של פעילויות, שיטות חינוך מיוחדות, אנשי צוות מקצועיים ועוד, וגובות בתמורה שכר לימוד גבוה מאד. אחרות התפתחו עבור אוכלוסייה מעוטת יכולת והן פועלות, במקרים רבים, בסטנדרטים נמוכים מאלה של המערכת הציבורית וגובות שכר לימוד נמוך יותר.

המסגרות הפרטיות אינן פועלות על פי סטנדרטים מוגדרים, והן מופעלות על ידי נשים וגברים, אשר במקרים רבים חסרים הכשרה מקצועית. למסגרות אלה אין ליווי מקצועי, ופעמים רבות אין בהן הקפדה על סטנדרטים מקצועיים בסיסיים, כמו גודל חלל, תנאים תברואתיים או בטיחותיים, תכנים טיפוליים חינוכיים ועוד.

גני ילדים, המפוקחים על ידי משרד החינוך, פועלים במקרים רבים רק בשעות הבקר, אך חלקם מציעים פעילות משלימה לשעות הצהריים. מסגרת פעילות זו מכונה: צהרון. פעמים רבות, הצהרון מופעל על ידי גורם נוסף לגורם האחראי על ההפעלה בשעות הבוקר, ואינו נתון לפיקוח ציבורי.

<sup>5</sup> הזכאות נקבעת בעיקר על בסיס ההכנסה לנפש של משק הבית והיקף העבודה של האם.

<sup>6</sup> גנים נוספים הם גנים ייחודיים בשיטות חינוך שונות כגון גנים אנטרופוסופיים, גנים בשיטת מונטסורי, גני הורים, גני תל"י ועוד.

הצהרונים מופעלים לרוב על-ידי מתנ"סים, עמותות וקרנות למיניהן. קיימים גם צהרונים הפועלים בבתי, בדומה למשפחתונים.

בשנת 2007 משרד התמ"ת התחיל להיות מעורב בצהרונים: המשרד הקצה תקציב לחלוקת שוברים להורים להשתתפות בשכר הלימוד בצהרונים עבור ילדים ששני הוריהם עובדים במשרה מלאה, ולילדים להורים יחידים עובדים, תוך מתן קדימות ליושבים בעלי עדיפות גבוהה בתוכנית מסלול תעסוקה, המופעלת על ידי משרד התמ"ת. צהרונים המעוניינים להשתתף בהסדר הונחו להגיש בקשה למשרד התמ"ת. לפיכך צהרונים אשר הגישו בקשה להיכלל ברשימת הצהרונים המוכרים על ידי משרד התמ"ת, עוברים תהליך בדיקה ואישור לעמידה בקריטריונים של ימי הפעילות ושעות הפעילות, מזון, מספר מינימלי של ילדים, מספר מבוגרים יחסית למספר הילדים בצהרון, מבנה ציוד, ביטוח ועוד.<sup>7</sup> עד כה אושרו כ- 400 צהרונים וקיבלו סבסוד כ- 700 ילדים.

### מדוע כדאי למדינות להשקיע משאבים בטיפול-חינוך בילדים בגיל הרך?

במסמך שהכין הבנק העולמי ב- 1996 בשם "התפתחות בגיל הרך: השקעה בעתיד" ( Early Child Development: Investing in the future, Young, The World Bank Washington, D.C.) נמנות 5 סיבות מרכזיות להשקעה בגיל הרך:<sup>8</sup>

1. לבנות משאבי אנוש בדרך שהוכחה מדעית – מחקרים הראו שמחצית הפוטנציאל של האינטליגנציה מתפתח לפני גיל 4, ולהתערבות בשנים הקודמות לגיל זה יש השפעה על יכולת אינטלקטואלית, על אישיות והתנהגות חברתית גם בגילים מאוחרים יותר.
2. ליצור רווחים כלכליים להשקעה בחינוך, ולהוריד מחירים חברתיים – השקעה בתוכניות איכותיות בגיל הרך, המעלות אצל הילדים את המוטיבציה ואת היכולת ללמוד, עושה את הלמידה המאוחרת יותר, בבית הספר, לאפקטיבית יותר. ויתרה מכך, השקעה זו מאפשרת לילדים בבגרותם לתרום בצורה משמעותית לכח העבודה, ולהגיע לרמות שכר גבוהות. בנוסף לכך, השקעה בילדים בגיל הרך עשויה להקטין את ההוצאה הציבורית לרווחה בגילאים מאוחרים יותר. הכוונה לחסכון אפשרי בהוצאות הכרוכות ב"השארות כיתה", טיפול בעבריינות נוער והוצאות הנובעות מטיפול עקב שימוש בסמים. הבנק העולמי מצביע על כך שהשקעה של \$1 בגיל הרך, חוסכת השקעה של \$7 בילדים אלו בעתיד.

<sup>7</sup> פרוט נוסף ניתן למצוא באתר האינטרנט של משרד התמ"ת: [www.moital.gov.il](http://www.moital.gov.il) – מעונות יום ומשפחתונים/ האגף למעונות יום ומשפחתונים/תוכניות מיוחדות/ צהרונים.

<sup>8</sup> מתוך פרופ' מרים רוזנטל, מדיניות חברתית ואיכות חינוך-טיפול במסגרות לגיל הרך, 2004.

3. להשיג יותר שוויוניות חברתית – תוכניות אינטגרטיביות לילדים בגיל הרך ובמשפחותיהם, יכולות למתן את ההשפעות שיש לחוסר שוויון חברתי- כלכלי, שהוא הגורם המרכזי לעוני בחברות רבות.
4. לתגבר את האפקטיביות של השקעות אחרות- כאשר משלבים השקעה בחינוך עם תוכניות התערבות בבריאות ותזונה מעלים לא רק את סכויי ההישרדות של הילד, אלא גם מכינים אותו טוב יותר להצלחה בלימודים בבית הספר. תוכניות אינטגרטיביות המשלבות ומתאמות בין שירותים שונים, מעצימות את האפקטיביות והתרומה של כל אחת מהן.
5. לעזור גם לאמהות וגם לילדים – מסגרות איכותיות מאפשרות לאם לעבוד, להתפנות לרכישת השכלה ו/או כשורים מקצועיים, מבלי להרגיש אשמה על הזנחת הילדים. וכאמור, מסגרות איכותיות לפעוטות חיוניות ביותר להתפתחות הילדים.

### פיקוח על מסגרות לגיל הרך

#### **משרד התמ"ת**

חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה – 1965, מחייב מתן רישיון ופיקוח על כל מעון שיש בו יותר משני ילדים. משרד התמ"ת, המופקד על מעונות היום והמשפחתונים לגיל הרך, מחויב לפיכך לפקח על כל מסגרות הטיפול והחינוך לילדים בגילאי 3 חודשים עד 3 שנים. יש לציין, כי החוק הקיים הוא חוק הכולל את כל סוגי המעונות – הן מעונות לילדים והן מעונות למוגבלים וחוסים אחרים. מגבלות כח אדם ותקציב הביאו לכך שהפיקוח שבוצע עד כה היה מצומצם ביותר.

משרד התמ"ת פועל לשינוי מצב זה של פיקוח חלקי בלבד, ובשנים האחרונות בוצעה עבודת מטה ליצירת שינוי במערך הפיקוח והאכיפה: תוכנן מערך רישוי ואכיפה תוך הסתייעות במיקור חוץ, ובמקביל שקדה הלשכה המשפטית על ניסוח חוק ייחודי לפיקוח על מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך, ולפיתוח מנגנון רישוי ואכיפה על כלל המסגרות לגיל הרך - הן על המסגרות המוכרות על ידי המשרד, והן על המסגרות הפרטיות.

בשנה האחרונה, עבודת משרד התמ"ת השתלבה ביוזמות של חה"כ הרב מלכיאור ושל הוועדה לזכויות הילד, אשר שקדו יחד על ניסוח חוק להסדרת תחום הגיל הרך בחקיקה ביחס למגוון היבטים: החינוכי-טיפולי, בטיחותי ובריאותי, וזאת על מנת להבטיח את שלומם וביטחונם של כלל הפעוטות השוהים במסגרות לגיל הרך. בינואר 2008, הועברה הצעת החוק להצבעה במליאת הכנסת – "הצעת חוק הפיקוח על מסגרות לפעוטות, התשס"ח 2008". לפי הצעת החוק לא יקיים אדם ולא ינהל בעצמו או באמצעות אחר, מסגרת לפעוטות, אלא אם כן קיבל רישיון לאותה מסגרת לפעוטות

בה מתקיימים תנאי הכשירות למתן הרישיון שקבע שר התמ"ת בתקנות (חלקן בהסכמה או בהתייעצות עם שרים אחרים וחלקן - באישור ועדה של הכנסת).

מטרת הצעת החוק היא לקבוע בחקיקה הסדר כולל לרישוי ופיקוח על מסגרות חינוכיות לפעוטות עד גיל 36 חודשים, שבהן שוהים שהות יומית ארבעה פעוטות ויותר, עשרים שעות בשבוע לפחות. עם כניסת החוק לתוקף, יחיל המשרד על מסגרות לפעוטות, את החובה להחזיק ברישיון, וכן את הדרישה לעמידה בכל תנאי הכשירות שנקבעו בתנאים לרישיון: כישורים והכשרה של הצוות החינוכי, תנאים תברואתיים, בטיחותיים, פיזיים, סביבתיים וכן תוכנית חינוכית-טיפולית וסדר יום. ההסדר החוקי לרישוי ופיקוח, יאפשר למשרד לבצע אכיפה יעילה יותר, לרבות סגירת מסגרת לפעוטות באופן מיידי, במקרה של סכנה ממשית לשלום הפעוטות.

### **משרד החינוך**

#### *המסגרת החוקית*

משרד החינוך פועל מכח **חוק פיקוח על בתי הספר, תשכ"ט - 1969**, המגדיר "בית ספר" כ"מוסד בו מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים", הגדרת חוק זו מוחלת גם על גן ילדים. ולפיכך נקבע כי גן ילדים המחויב ברישיון ופיקוח הוא גן המונה מעל עשרה ילדים מעל גיל 3 (סעיף 2א).

גן ילדים מחויב ברישיון על מנת להפעילו (סעיף 3 לחוק). הרישיון יינתן על ידי מנכ"ל משרד החינוך, לאחר שנתן דעתו על תוכנית הלימודים, הכשרתם וכשרם המקצועי של סגל עובדי ההוראה, מבני הגן והגישה אליהם, תנאי הבטיחות בגן, הריהוט והציוד, ומקורות המימון (סעיף 9א).

הבקשה להפעלת הגן מועברת לשם קבלת חוות דעת של רשות החינוך המקומית ושל הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ובנוסף, הרישיון לא יינתן אלא לאחר שמי שהוסמך לכך על ידי שר הבריאות (-רשות הבריאות), אישר שאין לו התנגדות לפתוח את המוסד מבחינה תברואתית (סעיף 6).

רק לאחר שרשות החינוך המקומית נותנת גם היא חוות דעת חיובית על הגן, ואחרי שהוועדה לתכנון ולבנייה מעניקה את אישורה, מונפק רישיון הפעלה זמני לגן. את הרישיון יש לחדש מידי שלוש שנים, או בתדירות גבוהה יותר, בהתאם לתנאים המצורפים לרישיון. המנכ"ל רשאי להחליט על ביטול הרישיון, אם לא התקיים תנאי כלשהו מהתנאים אשר הוגדרו בחוק (סעיף 15).

*פיקוח על הגנים* – שר החינוך והתרבות יקיים פיקוח פדגוגי כללי על בתי הספר, ובהם כאמור מוסדות המוגדרים כגנים, וכן יהיו נתונים לפיקוחו שיעורי שכר הלימוד ודרכי גבייתו (סעיף 28). בנוסף, נקבע בחוק כי המנכ"ל או מי שמונה לכך, וכן רשות הבריאות רשאים להכנס לגן ותחומיו כדי לבדוק אם קויימו הוראות החוק, ורשאים לדרוש מבעל הרישיון או מהמנהל כל ידיעה הדרושה לשם מילוי תפקידם (סעיף 30). כמו כן בסמכותם לדרוש תיקון כל ליקוי הנוגע לגן או לתברואה בו (סעיף 31).

בגנים פרטיים, אחראי ה'גף לחינוך מוכר שאינו רשמי' על מתן הרישיון. הסנקציה המוטלת על גן אשר אינו עומד בכללי הבטיחות וההדרכה שהוגדרו בחוק, היא מניעת חידוש הרישיון כעבור שנתיים. בגנים של ילדים בגילאי 3-6, הגנת מחויבת להודיע למפקחת המחוזית על ליקויים בגן המופעל, והמפקחת אחראית להודיע לרשות המקומית על מנת לתקן את הליקויים.

*הדרכה פדגוגית בגנים פרטיים לגילאי 2-3* – ב-1/5/92 ניתנה הוראה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נ"ב 9 להרחיב את תחולת חוק הפיקוח על בתי ספר, ולכלול בו גם גנים שמתחנכים בהם 11 ילדים ויותר מעל גיל שנתיים.

חוזר המנכ"ל קובע כי: "הרחבת הפיקוח על גני ילדים לגילאי שנתיים מבטאת את החשיבות שמשרדנו מייחס לחינוך הקדם יסודי בכל שלביו, ומכוונת לתת את השרות המקצועי ההולם להורים השולחים את ילדיהם בני השנתיים למסגרות החינוכיות השונות, למחנכות הפועלות במסגרות אלה ולגופים המפעילים אותן".

### **רישוי, הדרכה ופיקוח בפועל**

תהליך רישוי גנים מבוצע בפועל על פי המוגדר בחוק לגבי גני ילדים ציבוריים. רישוי גנים פרטיים מבוצע כאשר ישנה פנייה אל משרד החינוך. בפועל, ברשומות משרד החינוך מצויים רק כ-300 גנים פרטיים בעלי רישיונות, בעוד שנתוני הלמ"ס מרמזים על מספר הרבה יותר גדול של גני ילדים פרטיים.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> בשנת הלימודים תשס"ה עמד ממוצע הילדים בגן על 30 ילדים, לפיכך מדובר על כ-900 ילדים. על פי נתוני הלמ"ס המוצגים בנספח ג', 8,528 ילדים בגילאי 3 משולבים בגנים פרטיים, ונמסר שזהו אומדן חסר.

בתחום האכיפה ותיקון הליקויים קיימות בעיות רבות, בשל פיזור האחריות בין משרד החינוך לרשות המקומית. כמו כן, תהליך חידוש הרישיונות מתעכב לעתים. בשנה האחרונה, החל משרד החינוך להיעזר בשירותי חברה חיצונית לשם ביצוע תהליכי רישוי ואכיפה.

מרבית הגנים שלא מקבלים תקצוב ממשרד החינוך לא מדווחים על פעילותם, ולפיכך גם לא עוברים תהליכי רישוי ופיקוח המתחייבים מהחוק.

*הדרכה בגנים פרטיים לגילאי 2-3* - בשנת 1992, הוחלט להחיל את הוראת המנכ"ל בדבר הרחבת הפיקוח על גני ילדים לגילאי שנתיים במסגרת תוכנית פיילוט, במספר מצומצם של אזורים – במחוז חיפה, ובערים תל אביב, הרצליה ורמת גן. בשנת 1996 גויסו מדריכות פדגוגיות לגילאי 2-3 בכל רחבי הארץ.

יש לציין כי לא מדובר בפיקוח על גנים פרטיים לגילאים אלה, אלא בהדרכה פדגוגית. במסגרת ההדרכה מונחות הגנות לגבי הצרכים הפיזיים והפדגוגיים בגן, הן עוברות הדרכות והשתלמויות שמארגן האגף לחינוך קדם יסודי. בנוסף, האגף מעודד התמקצעות של אותן גנות המשתתפות בתוכנית ההדרכה. כתנאי להשתתפות בהדרכה, עליהן להשתתף בתוכנית מיוחדת הנערכת במשותף עם האגף לעובדי הוראה והמכללות להוראה, לקבלת תעודת "גנת מוסמכת". יש להדגיש שמכיוון שמדובר בהדרכה ולא בפיקוח, אין למשרד החינוך יכולת אכיפה או סנקציות המחייבות את הגנות להגיע להשתלמויות, לשנות תנאים פיזיים או אפשרות לפטר גנת שאינה עומדת בקריטריונים, שלא כסמכות הנתונה בידיו באשר לגנים לילדים מעל גיל 3.

בשנת 2002 קיבלו הדרכה פדגוגית 1,444 גנים פרטיים לגילאי 2-3, ומשרד החינוך העסיק 21 מדריכות פדגוגיות<sup>10</sup>.

מעבר לכך שחלק ניכר מהגנים אינם נכללים במסגרות הנתונות לפיקוח משרד החינוך, גם פרויקט ההדרכה לגנות הופסק לפני כשלוש שנים, כיוון שלא היה לו עיגון בחוק, וכן בשל שינויים בסדרי העדיפות של המשרד, וכיום, באופן פורמלי משרד החינוך פועל רק בקרב גני ילדים על-פי ההגדרה בחוק הפיקוח על בתי הספר<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> פיקוח על מסגרות פרטיות לטיפול בתינוקות ובפעוטות, איילת ברק-מדינה, הכנסת-מרכז מחקר ומידע, אפריל 2002.

<sup>11</sup> אסתי רון, מנהלת המחלקה לשיטות ומודלים חינוכיים – משרד החינוך, שיחה טלפונית מיום 12/2/08.

בשנת 2006 הועלה במשרד החינוך הצורך ב"היפוך הפירמידה" ו"מהפכה בגיל הרך", שתבטא ביצירת רצף חינוכי מהלידה ועד גיל 6. בין השאר כללה התוכנית הרחבת תהליך האיתור והטיפול בילדים בסיכון, פיקוח על כל הפעוטונים והגנים הפרטיים, סבסוד מעונות היום והצהרונים ועוד. בנוסף, אף הועלה הצורך להחיל חוק חינוך חובה חנם מגיל 3 על כל מערכת החינוך.

בשנת 2007 נושא הגיל הרך לא קבל את התקצוב שנדרש לתחום: 2-3 מיליארד ש"ח, ועל כן משרד החינוך לא שינה את ההסדרים הנוגעים לגיל הרך.<sup>12</sup>

### חשיבות הפיקוח ומשמעות העדר פיקוח

כיום, כאמור, מספר משמעותי של ילדים שוהים במסגרות חינוכיות-טיפוליות הפועלות ללא כל השגחה או פיקוח מסוג כלשהו.

משמעות שהייה במסגרת לא מפוקחת עלולה להיות קשה לילדים. הילדים עלולים להיות חשופים להתעללות, השפלה, פגיעה פיזית נפשית ורגשית, וכן להימצא בתנאים בטיחותיים לא מספקים, העלולים לחשוף אותם לתאונות מיותרות. פעוטות כה רכים, עדיין אין באפשרותם לספר להוריהם על המתרחש במסגרת, והם חסרי אונים לחלוטין מול הצוות המטפל בהם. הדיווחים בתקשורת הגבירו את המודעות לחומרת הסיכון בשהיית ילדים בגיל הרך במסגרות שאינן נתונות לפיקוח.

מריכוז נתונים מתוך תלונות שהופנו לאגף לחינוך קדם יסודי וקטעי עיתונות, עולות תלונות רבות הנוגעות להיבטים שונים של תפעול גני ילדים פרטיים:<sup>13</sup>

תלונות בנושאים בריאותיים – דוגמת אסלות גבוהות בחדרי שירותים שאינן מותאמות לגיל הילדים, חוסר תנאים היגייניים להחלפת טיטולים, הזנחה ולכלוך, מוצצים ובקבוקים המפוזרים על הרצפה ועוברים מפה לפה, מטבח הממוקם סמוך מאוד לשירותים, אוכל המוגש קר ואינו היגייני, גנים הממוקמים במרתפים ללא אוורור וכו'.

תלונות בנושאים בטיחותיים- מכשירים חשמליים לא בטיחותיים, מאוורר שמונח על הרצפה ללא כיסוי, קומקום חשמלי בהישג ידם של הילדים, גנים שממוקמים במבנים מסוכנים כמו מרכז מסחרי, דלתות זכוכית גדולות המסוכנות לילדים, גרם מדרגות גבוה ומסוכן המוביל מהגן לחצר, גן

<sup>12</sup> אור קשתי, תמיר במשרד החינוך – בין הציפיות הגבוהות למציאות, הארץ, 2 בספטמבר 2007.

<sup>13</sup> שם איילת ברק-מדינה, 2002.

ללא שער וגנים עם שערים לא נעולים, ילדים המשחקים בחצרות ללא השגחה, מתקני-חצר מסוכנים שאינם מותאמים לגיל הילדים.

תלונות בנושאי בטחון ושעת חירום- גנים ללא רשימות של פרטי הורים, גנים ללא מספרי טלפון חירום, גן ללא שער, גנים ללא לחצני מצוקה.

תלונות בנושא צוות הגן-מספר אנשי צוות קטן ביחס למספר הילדים, גננות לא מוסמכות, תלונות על יחס אגרסיבי, צוות חינוכי בעל שפה דלה.

תלונות בנושאי התאמה פדגוגית לגיל הילדים- סביבה חינוכית דלה מאוד, מתקנים ומשחקים דלים שאינם מותאמים לגיל הילדים, ריבוי חוגים שאינם תואמים התפתחותית את הילד, מרחב פיזי קטן שאינו מאפשר יוזמה חופשית של הילדים, חוסר התייחסות והתחשבות בילד השונה ובשלבנים התפתחותיים השונים בין הילדים.

על רקע מחקרים בתחום שהוכיחו כי לאיכות החינוך-טיפול במסגרות לגיל הרך, בהן מבליים ילדים את שנות חייהם הראשונות, חשיבות והשפעה רבה על התפתחותו השכלית, הרגשית והחברתית של הילד, ולעיצוב דמות המבוגר, ברור כי מדיניות חברתית המחייבת רישוי ופיקוח על מסגרות חינוך-טיפול בגיל הרך והכשרה נאותה לתפקיד החינוכי, היא בעלת חשיבות מרובה לאיכותן של מסגרות אלה. ומכאן, שמדיניות זו תורמת גם להתפתחות הילדים, להשיגיהם הלימודיים, להתפתחות "ההון האנושי" ולהשתלבותם בחברה בעתיד. לאלה גם השלכות כלכליות ישירות על הצורך של החברה לשוב ולהשקיע משאבים ושירותים, עבור אלה אשר השתלבותם בחברה כאזרחים לוקה בחסר. ממצאי המחקרים השונים מורים, שהשקעה בילדים מרגע לידתם ואילך, חשובה לצורך ההישגים בעתיד של הילדים עצמם ושל החברה בכלל<sup>14</sup>.

לאור זאת, עולה הצורך בהקמת מסגרות שיעניקו לתינוקות ולפעוטות תוכן חינוכי-טיפולי איכותי, ולא די בדאגה לסיפוק הצרכים הפיזיים והבטיחותיים של הפעוט.

לגבי ילדים בסיכון<sup>15</sup>, המופנים למעונות ולמשפחתונים על ידי לשכות הרווחה, הצורך במסגרות איכותיות אף קריטי יותר – צרכיו של פעוט רווחה אינם מסופקים, במקרים רבים, באופן נאות בבית, ולפיכך חשוב שבמסגרת בה הוא שוהה במשך שעות רבות, יסופקו צרכיו ההתפתחותיים, כך שיוכל להשתמש במלוא הפוטנציאל ההתפתחותי שלו, ולהגיע להישגים טובים משל הוריו כבוגר.

<sup>14</sup> שם, רוזנטל, 2004.

<sup>15</sup> קטין (מי שטרם מלאו לו 18 שנים) בסיכון הוא קטין שלא נמצא אדם האחראי לו; קטין שהאחראי לו אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו; קטין שנתון להתעללות פיזית או מינית במשפחתו או חי בסביבה לא בריאה וכן קטין שעשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא לדין פלילי בגלל גילו הצעיר. משרד הרווחה, במסגרת השירותים האישיים והחברתיים לילדים ולבני נוער, מפנה חלק מהילדים בגיל הרך בסיכון למעונות ולמשפחתונים שבפיקוח משרד התמי"ת, ומסבסד את שהותם בהם, בשיעור סבסוד גבוה מזה שמעניק משרד התמי"ת לאמהות עובדות.

יש לציין כי כמעט כל מדינות ה-OECD, מחייבות שמסגרות הטיפול בילדים בגיל הרך תהיינה כאלו שהן בעלות הכרה ממלכתית באמצעות רישוי או רישום. הכרה זאת מלווה בדרך כלל בפיקוח שמטרתו להבטיח כי המסגרות המוכרות מקיימות את התנאים שדורש מהן הגוף המסדיר. המודל הנפוץ ביותר לפיקוח על שירותים לגיל הרך הוא פיקוח ממשלתי. מודל זה מופעל ב- 11 מתוך 18 מדינות החברות בארגון ה-OECD, כאשר במרבית המקרים הממשלה מפקחת על שירותים בבעלות פרטית. פיקוח של הרשות המקומית הוא מודל המופעל בכמה מן המדינות הסקנדינביות – דנמרק, נורבגיה ושבדיה (באופן חלקי) וכן בהולנד. במספר מועט של מדינות נמצאה מעורבות של גופים חוץ ממשלתיים בפיקוח על השירותים לגיל הרך, אך גם במדינות אלה, סמכויות עיקריות של רישוי, אכיפה ופיקוח נותרו בידי המדינה<sup>16</sup>.

### **סטנדרטים**

חשוב להדגיש, כי כלי משלים ומתחייב לתהליך רישוי ופיקוח הינו קביעת סטנדרטים מחייבים להפעלת מסגרות לגיל הרך, שכן בתהליך הרישוי והפיקוח יש לוודא שהמסגרת עומדת בכל הסטנדרטים שנקבעו. ראוי שהסטנדרטים יהיו כאלה, שאכן יבטיחו את שלומו ובריאותו של הילד, יחייבו תוכנית טיפולית-חינוכית איכותית ותנאים נוספים, ויצרו סביבה תומכת למיציא הפוטנציאל ההתפתחותי של הילד. במכלול הסטנדרטים השונים בתחום, המחקר מצביע על מספר סטנדרטים קריטיים במיוחד<sup>17</sup>:

- א. גודל קבוצה – התפתחותם השכלית, הלשונית והחברתית של ילדים, השוהים בקבוצות גדולות במשך שעות ארוכות כל יום, נמצאת בסיכון. גודל הקבוצה המכסימלי נקבע בהתאם לגיל הילדים.
- ב. מספר ילדים למטפלת-מחנכת – בנוסף לגודל הקבוצה, חשוב גם מספר המטפלות-מחנכות העובדות עם הילדים. היחס המספרי המכסימלי נקבע גם הוא בהתאם לגיל הילדים.
- ג. השכלה, הכשרה והדרכה תומכת של מטפלות-מחנכות – נמצאו הישגים משמעותיים אצל ילדים המתחנכים במסגרות בהן עובדות מטפלות-מחנכות עם רמת השכלה גבוהה ו/או הכשרה עמוקה וממושכת בהתפתחות וחינוך בגיל הרך, וכן כאשר המטפלות מקבלות הדרכה עקבית ותומכת על עבודתן עם הילדים.

<sup>16</sup> מתוך מודלים לפיקוח על מסגרות פרטיות לגיל הרך – סקירה משווה, אתי וייסבלאי, מרכז המחקר והמידע, הכנסת, 2008.

<sup>17</sup> שם, רוזנטל, 2004.

ד. תנאי עבודה ושכר של המטפלות-מחנכות נמצאו בקשר ישיר ומובהק עם איכות הטיפול-חינוך ועם התפתחותם השכלית, הרגשית, הלשונית והחברתית של הילדים שבטיפולם.

ה. תיאום, שיתוף פעולה ואינטגרציה בין מסגרות חינוך-טיפול לגיל הרך ובין שירותים חברתיים ושירותי בריאות בקהילה – הישגיהם של ילדים שהתחנכו במסגרות איכותיות "אינטגרטיביות" היו גבוהים באופן משמעותי ומובהק משל אלו שהתחנכו במסגרות איכותיות שאינן "אינטגרטיביות".

בשנת 2004 הוקמה במשרד התמ"ת ועדה, בראשותה של פרופ' מיקי רוזנטל, שתפקידה היה להגדיר סטנדרטים לרישוי והפעלת מעונות יום ומשפחתונים במדינת ישראל. בוועדה השתתפו נציגים של משרדי ממשלה, נציגים מהאקדמיה, נציגים מתחומי הבטיחות ונציגים של הארגונים המפעילים מעונות יום.

בתחילת שנת 2006, הוועדה הגישה את המלצותיה למנכ"ל משרד התמ"ת דאז, מר רענן דינור. ההמלצות המרכזיות של הוועדה היו כדלקמן:

1. פיקוח ורישוי – להפעיל וליישם את חוק הפיקוח על כלל המסגרות לפעוטות.
2. תנאי בטיחות וכשירות – ליישם את כל דרישות הבטיחות והבריאות ביחס למבנה המעון, הציוד, המתקנים וכן הכשרת הצוות ותנאי העבודה.
3. תקינת כח-אדם – שיפור תקינת כח האדם במעונות תוך התייחסות הן למספר הכולל של ילדים בקבוצה והן למספר ילדים פר מטפלת.
4. הוועדה המליצה ליישם את הסטנדרטים בעדיפות ראשונה במסגרות בהן משולבים יותר מ-20% ילדי רווחה.

בתחילת שנת 2007, גיבשה הממשלה תוכנית לאומית לטיפול בילדים ונוער בסיכון, בהתבסס על מסקנות דוח שמידט<sup>18</sup>, ובמסגרת תוכנית כוללת זו, הוחלט גם ליישם את דוח ועדת רוזנטל במעונות יום ובמשפחתונים במספר ישובים. לתוכנית זו הוקצו כ-80 מיליון ₪.

בימים אלה מגבש משרד התמ"ת תוכנית לניסוי ראשוני של תהליך היישום של הסטנדרטים. תוכנית הניסוי תופעל ב-7 ישובים שבהם כ-50 מעונות וכ-90 משפחתונים בהם שוהים כ-2700 ילדים. נבחרו ישובים מוחלשים מאשכולות סוציודמוגרפיים 1-4, הפרושים גיאוגרפית בצפון, במרכז

<sup>18</sup> ועדת שמידט מונתה על ידי משרד הרווחה ובדקה את מצבם של ילדים ובני נוער במצוקה. על בסיס דוח הוועדה הוחלט להרחיב באופן ניכר את הטיפול בנוער ובילדים הנמצאים בסיכון, בדגש על השקעה של כמחצית מהמשאבים בתוכניות לילדים בגיל הרך.

ובדרום ומייצגים את מגזרי האוכלוסייה השונים – אוכלוסייה חרדית, אוכלוסייה ערבית, ואוכלוסייה חילונית- מסורתית. על פי התכנון, תוכנית הניסוי תופעל החל מספטמבר 2008 ועד אוגוסט 2010.

### מטרת הסקירה

מטרת הסקירה להעריך את היקף אוכלוסיית הילדים בגילאי 3-19<sup>19</sup> הנמצאים במסגרות שאינן בפיקוח של גורם ממשלתי כלשהו, ולפיכך חשופים יותר לסכנות שתוארו לעיל. יש לציין, כי מחקרים שבוצעו בישראל הורו על כך שכלל אוכלוסיית הילדים השוהים במסגרות טיפול-חינוך לגיל הרך בישראל, נחשבים על פי סטנדרטים מקצועיים – בינלאומיים, כאוכלוסייה החשופה לסיכון התפתחותי.

שיטת הבדיקה:

הנתונים המופיעים בדף המידע עובדו על ידי מנהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת מהמקורות הבאים:

1. הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - הסקר החברתי בנוי מנושאים קבועים, הנחקרים מידי שנה, ומנושא שנתי מיוחד הנחקר בהרחבה. הנושא המיוחד של הסקר החברתי ב-2004 היה סידורים לילדים עד גיל 13 מחוץ למסגרות חינוך חובה והקשר לתעסוקת ההורים.
2. הירחון הסטטיסטי - האומדנים לשנת 2007 חושבו על בסיס מספר לידות חי בשנתונים הרלוונטיים על פי הירחון הסטטיסטי לישראל מיוני 2007.
3. סקר תעסוקת נשים ומסגרות לטיפול בילדים, הרשות לתכנון כח-אדם, משרד העבודה והרווחה, שנת 2000.
4. נתונים מנהליים של משרד התמ"ת, משרד הרווחה ומשרד החינוך.

אומדנים להתפלגות הילדים בין ההסדרים השונים בשנת 2007 חושבו בעיקר על בסיס הסקר החברתי והירחון הסטטיסטי. אומדן הילדים המשולבים במסגרות קבוצתיות ללא פיקוח חושב תוך שילוב בין כל מקורות הנתונים.

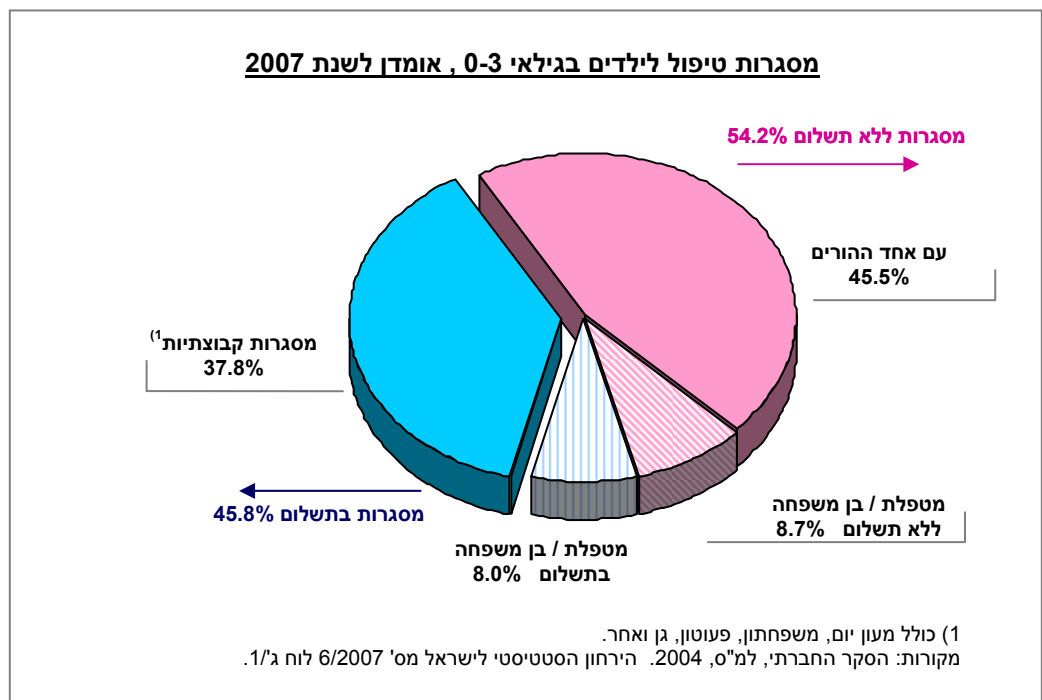
התפלגות הילדים במסגרות השונות נבחנה בסקירה 'הסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך', 2004 שהתבססה על הסקר הנזכר במקור 3 לעיל, וכן על נתונים מנהליים של האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך במשרד התמ"ת, ונתונים מסקרי כח אדם של הלמ"ס.

<sup>19</sup> נתייחס לילדים מגיל 3 חודשים עד גיל 3.99, כלומר מדובר בארבעה שנתונים.

**חלק ב' - ממצאים**

### מסגרות טיפול עיקריות לילדים עד גיל 3

- בישראל, כ- 542 אלף ילדים עד גיל 3.
- 246.4 אלף ילדים, שהם 45.8% מהילדים עד גיל 3, מטופלים במסגרות בתשלום.
- מבין הילדים המטופלים במסגרות בתשלום, 28.3% נמצאים במעונות יום, 26.2% בגנים, 24.6% במשפחתונים ובפעוטונים, 17.4% נמצאים בהשגחת מטפלות, ו-1.9% בתלמודי תורה.
- 294 אלף ילדים, שהם 54.2% מהילדים עד גיל 3, מטופלים במסגרות ללא תשלום.
- מבין הילדים המטופלים במסגרות ללא תשלום, 83.8% נמצאים עם אחד מההורים ו- 16.2% נמצאים בהשגחת מטפלת או קרוב משפחה ללא תשלום.



**לוח 1: מסגרות טיפול לילדים בגילאי 0-3<sup>(1)</sup>, אומדן לשנת 2007**

אחוזים	אלפים	
100	542.1	סה"כ ילדים בני 0-3
54.2	294.0	מסגרות ללא תשלום
45.5	246.5 <sup>(2)</sup>	עם אחד ההורים
8.8	47.5	מטפלת/בן משפחה ללא תשלום
45.8	246.4	מסגרות בתשלום
8.0	43.2	מטפלת/בן משפחה בתשלום
13.0	70.3	מעון יום
11.3	61.2	משפחתון/פעוטון
12.0	65.1	גן (לא חובה)
1.5	6.6	אחר <sup>(3)</sup>

(1) כולל ילדים מגיל 3 חודשים עד גיל 3.99.

(2) על פי אומדן, כ- 37 אלף מההורים גם עובדים וגם מטפלים בילד. האומדן חושב לפי שיעור האמהות העובדות, אשר גם מטפלות בילד בעצמן, בהתבסס על נתוני סקר תעסוקת נשים, רתכ"א, 2000.

(3) כולל תלמוד תורה, צהרון ואחר.

מקורות: הסקר החברתי, למ"ס, 2004. הירחון הסטטיסטי לישראל מס' 6/2007 לוח ג'1.

הערה: האומדנים לשנת 2007 חושבו על-פי התפלגויות מהסקר החברתי. האומדנים למספר הילדים בכל שנתון עובדו מנתוני הירחון הסטטיסטי המצוין במקורות בהתאם למספר לידות חי. הנחנו שמספר הפטירות וההגירות לחו"ל מתקזז עם מספר ילדי העולים המגיעים לישראל.

**מסגרות טיפול עיקריות לילדים עד גיל 3 לפי לאום**

- בישראל, 381 אלף ילדים יהודים עד גיל 3, וכ- 144 אלף ילדים ערבים עד גיל 3.
- שיעור הילדים היהודים עד גיל 3 המטופלים במסגרות בתשלום גבוה לאין שיעור בהשוואה לילדים ערבים – 59.2% בהשוואה ל- 14%.
- 40.8% מהילדים היהודים עד גיל 3 מטופלים במסגרות ללא תשלום, בהשוואה ל- 86% מהילדים הערבים.
- 76.3% מהילדים הערבים מטופלים על-ידי אחד מההורים.

- בקרב ילדים ערבים שאינם נמצאים בבית עם ההורים, ההסדר הרווח ביותר הוא הסתייעות בן משפחה או מטפלת ללא תשלום, כפי שצפוי למצוא בחברה מסורתית – כמעט 10% מהילדים מטופלים בהסדר זה.
- מבין 20.2 אלף הילדים הערבים המטופלים במסגרות בתשלום, 41.6% מטופלים במעונות ובמשפחתונים ו- 42% הולכים לגנים.
- במגזר היהודי, 54.4% מהילדים הנמצאים במסגרות בתשלום מטופלים במעונות ובמשפחתונים ו- 24.6% הולכים לגנים.

### לוח 2: מסגרות טיפול לילדים בגילאי 0-3<sup>(1)</sup> לפי לאום, אומדן לשנת 2007

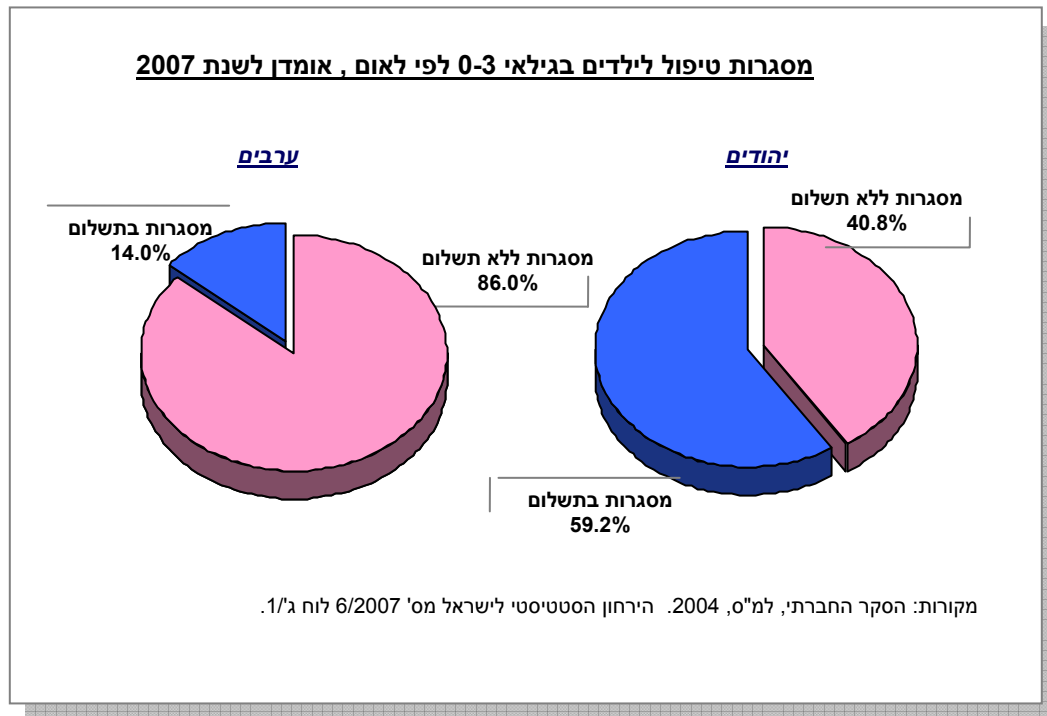
ערבים		יהודים		
אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	
100	144.4	100	381	סה"כ ילדים בני 0-3
86.0	124.2	40.8	155.6	<b>מסגרות ללא תשלום</b>
76.3	110.2	32.5	124.0 <sup>(2)</sup>	עם אחד ההורים
9.7	14.0	8.3	31.6	מטפלת/בן משפחה ללא תשלום
14.0	20.2	59.2	225.4	<b>מסגרות בתשלום</b>
(1.7)	(2.5)	10.7	40.7	מטפלת/בן משפחה בתשלום
3.2	4.6	17.2	65.6	מעון יום
2.7	3.8	15.0	57	משפחתון/פעוטון
6.4	8.5	14.6	54.6	גן
-	-	1.8	7.5	אחר <sup>(3)</sup>

(1) כולל ילדים מגיל 3 חודשים עד גיל 3.99.

(2) מתוכם כ-22.8 אלף ילדים מטופלים על ידי האם, אך האם גם עובדת בשכר (אומדן על-פי נתוני סקר תעסוקת נשים, רתכ"א, 2000).

(3) כולל תלמוד תורה, צהרון ואחר.

מקורות: הסקר החברתי, למ"ס, 2004. הירחון הסטטיסטי לישראל מס' 6/2007 לוח ג'1.



### מסגרות טיפול לילדים יהודים עד גיל 3 לפי גיל

- 46.7% מהילדים היהודים עד גיל שנתיים נמצאים בבית עם אחד מההורים בהשוואה ל- 17.8% מהילדים בגילאי שנתיים עד ארבע.
- כ- 16% מהילדים היהודים עד גיל שנתיים מטופלים על-ידי מטפלת בתשלום בהשוואה ל- 5% מהילדים בגילאי שנתיים עד ארבע.
- 23.8% מהילדים היהודים עד גיל שנתיים מטופלים במסגרת קבוצתית כלשהי (מעון יום, משפחתון, פעוטון או גן), בהשוואה ל- 70% מהילדים בגילאי שנתיים עד ארבע.
- 42.5% מהילדים היהודים בגילאי שלוש עד ארבע מתחנכים בגן – זהו השנתון של גני טרום טרום חובה, ונראה כי חלק ניכר מילדים אלה מתחנכים בגנים של מערכת החינוך הממשלתית/עירונית<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> הנתון מהסקר החברתי, למ"ס, 2004.

**לוח 3: מסגרות טיפול לילדים יהודים עד גיל 3 לפי גיל, אומדנים לשנת 2007**

סה"כ	עד שנתיים	שנתיים עד ארבע <sup>(1)</sup>	
<i>באלפים</i>			
381.1	180.6	200.6	<b>סה"כ ילדים בני 0-3</b>
124.0	84.4	35.7	עם אחד ההורים
31.6	23.1	7.2	מטפלת/בן משפחה ללא תשלום
40.7	29.2	10.0	מטפלת/בן משפחה בתשלום
65.6	19.3	48.2	מעון יום
57.0	20.1	37.9	משפחתון/פעוטון
54.6	3.7	54.4	גן (לא חובה)
7.6	-	7.2	אחר <sup>(2)</sup>
<i>באחוזים</i>			
100.0	100.0	100.0	<b>סה"כ ילדים בני 0-3</b>
32.5	46.7	17.8	עם אחד ההורים
8.3	12.8	3.6	מטפלת/בן משפחה ללא תשלום
10.7	16.2	5.0	מטפלת/בן משפחה בתשלום
17.2	10.7	24.0	מעון יום
15.0	11.1	18.9	משפחתון/פעוטון
14.3	2.0	27.1	גן
2.0	- -	3.6	אחר*

(1) עד לא בכלל, גילאי 2.00 – 3.99 שנים.

(2) כולל תלמוד תורה, צהרון ואחר.

מקורות: הסקר החברתי, למ"ס, 2004. הירחון הסטטיסטי לישראל מס' 6/2007 לוח ג'1.

**מסגרות טיפול לילדים ערבים עד גיל 3 לפי גיל**

- מבין כ- 65 אלף ילדים ערבים בגילאי 3 חודשים עד שנתיים, כ- 20% משולבים בהסדר טיפול כלשהו. כצפוי בחברה מסורתית, מרבית הילדים מטופלים על ידי ההורים או על ידי בני המשפחה המורחבת, אם כי ניתן לראות שינוי בשיעור הילדים המטופלים מחוץ למשפחה גם בקרב האוכלוסייה הערבית, בשל הגידול בשיעור הנשים היוצאות ללימודים או לעבודה.
- בגילאי שנתיים עד שלוש, 28% משולבים בהסדר טיפול.
- הסידור הרווח ביותר לילדים ערבים, שאינם מטופלים על ידי אחד ההורים, בשלושת שנות החיים הראשונות, הוא מטפלת או בן משפחה ללא תשלום.<sup>21</sup>
- למעלה מ- 80% מהילדים הערבים, בשלושת שנות החיים הראשונות, נמצאים עם אחד מההורים. אף בגיל 3, מרבית הילדים (61.6%) נמצאים עם אחד מההורים.<sup>22</sup>
- החל מגיל 3 ניכר שימוש גובר במסגרות קבוצתיות לילדים – 31.4% מהילדים מתחנכים בגנים, מעונות, משפחתונים ופעוטונים.<sup>23</sup> מרבית ילדים אלה משולבים כנראה בגני טרום חובה של מערכת החינוך הממשלתית/עירונית. בישובים ערביים רבים הוחל חוק חינוך חינוך בגילאים אלה, ולפיכך שיעור ניכר מהילדים בקבוצת גיל זו מתחנכים בגנים של משרד החינוך.

**לוח 4: מסגרות טיפול לילדים ערבים עד גיל 3 לפי גיל, אומדנים לשנת 2007**

שנתיים עד ארבע <sup>(4)</sup>	עד שנתיים	סה"כ	
		באלפים	
79.7	64.7	144.3	סה"כ ילדים בני 0-3
57.4	52.2	110.2	עם אחד ההורים
5.5	8.1	14.0	מטפלת/בן משפחה ללא תשלום
-	-	(2.5)	מטפלת/בן משפחה בתשלום
4.0	-	4.6	מעון יום
(2.5)	-	3.8	משפחתון/פעוטון
8.3	-	8.5	גן (לא חובה)
-	-	0.8	אחר*

<sup>21</sup> הנתון מהסקר החברתי, למ"ס, 2004.

<sup>22</sup> ראה הערה 19.

<sup>23</sup> ראה הערה 19.

**המשך לוח 4: מסגרות טיפול לילדים ערבים עד גיל 3 לפי גיל, אומדנים לשנת 2007**

שנתיים עד ארבע <sup>(1)</sup>	עד שנתיים	סה"כ באחוזים	
100.0	100.0	100.0	<b>סה"כ ילדים בני 0-3</b>
72.0	80.7	76.4	עם אחד ההורים
6.9	12.5	9.7	מטפלת/בן משפחה ללא תשלום
-	-	(1.7)	מטפלת/בן משפחה בתשלום
5.0	-	3.2	מעון יום
(3.1)	-	2.6	משפחתון/פעוטון
10.4	-	5.9	גן
-	-	0.6	אחר <sup>(2)</sup>

(1) עד לא בכלל - גילאי 2.00 - 3.99 שנים.

(2) כולל תלמוד תורה, צהרון ואחר.

מקורות: הסקר החברתי, למ"ס, 2004. הירחון הסטטיסטי לישראל מס' 6/2007 לוח ג'1.

**כמה ילדים מטופלים במסגרות קבוצתיות ללא פיקוח ממשלתי כלשהו?**

- כ- 96 אלף ילדים עד גיל שלוש, שהינם כ- 18% מכלל הילדים בקבוצת גיל זו, מטופלים- מתחנכים במסגרות קבוצתיות שאין עליהן פיקוח ממשלתי כלשהו.
- 36% מהילדים המטופלים במסגרות קבוצתיות משולבים במסגרות קבוצתיות ללא פיקוח ממשלתי.
- 52.3% מבין ילדים אלה שוהים במשפחתונים, 39% בגנים ו- 8.7% במסגרות אחרות כגון תלמודי תורה, צהרונים ועוד.
- מבדיקה על פי מגזר עולה שכ- 37% מהילדים היהודים בגילאי לידה עד שלוש, הנמצאים בהסדרי טיפול קבוצתיים, שוהים במסגרות קבוצתיות לגיל הרך שאינן מפקחות על ידי גורם ממשלתי. שיעור הילדים הערבים עומד על כ- 14%. שיעור זה נמוך מהשיעור בקרב האוכלוסייה היהודית. נראה שהדבר נובע מכך שהאוכלוסייה הערבית צורכת שרות זה, במקרים רבים, רק כאשר הוא מסופק בחינם או ברמת סבסוד גבוהה.

להערכתנו, מספר הילדים במסגרות הלא מפוקחות ילך ויגדל בשנים הקרובות, הן בשל תוכניות הממשלה לתעסוקת נשים, והן בשל רצונן של יותר ויותר נשים לתרום לכלכלת המשפחה ולצאת לעבודה מחוץ למשק הבית. תוכניות התעסוקה הרבות המופעלות לנשים ערביות ולנשים חרדיות, יביאו לשיעורי השתתפות גבוהים יותר בכח העבודה, ובעקבותיהם יעלה הביקוש להסדרים לטיפול בילדים. הנשים באוכלוסיות אלה משתכרות שכר נמוך, ועל כן יטו לבחור בהסדרים הזולים ביותר לטיפול בילדים, וסביר שבמקרים רבים מדובר יהיה במסגרות לא מפוקחות.

החשש הוא מהנזקים שיגרמו לילדים בשל שילובם במסגרות לא איכותיות – ילדים אלה עלולים להיות חשופים לסיכון התפתחותי, דבר שיגרום בהמשך לקשיים בבית הספר, לתרומה פחותה לכח העבודה של המדינה, לרמת שכר נמוכה יותר וכיוצא בזה.

קיים מתח מובנה בין הרצון להוציא את הנשים לעבודה בטווח הקצר, לבין הרצון להעניק לילדים חינוך נאות ולהכין אותם כראוי לקראת בית הספר, ולקראת חייהם כבוגרים בחברה בטווח הארוך. יציאת נשים לעבודה בטווח הקצר משמעותה, יצירת פתרונות מהירים לטיפול בילדים בגיל הרך, גם אם אלה יהיו בעלי סטנדרטים נמוכים, מצב אשר כאמור עלול לפגוע בהתפתחותם של הילדים. קיים חשש שההסדר הנכון והאיכותי לטיפול בילדים יידחק לשוליים, בשל שיקולי תקציב בעיקר, והפתרונות שיוצעו יהיו מהירים וזולים.

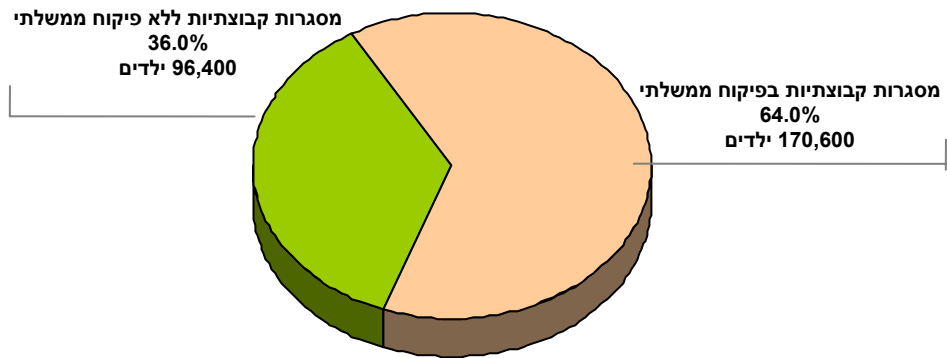
**לוח 5: ילדים בגילאי 0-3 המטופלים במסגרות קבוצתיות ללא פיקוח ממשלתי לפי סוג המסגרת,**

**אומדן לשנת 2007**

סוג מסגרת	באלפים	באחוזים
<b>סה"כ הילדים</b>		
סה"כ	96.4	100%
משפחתונים	50.4	52.3%
גנים	37.6	39.0%
מסגרות אחרות	8.4	8.7%
<b>יהודים</b>		
סה"כ	89.9	100%
משפחתונים	50.4	56.1%
גנים	32.0	35.6%
מסגרות אחרות	7.5	8.3%
<b>ערבים</b>		
סה"כ	4.1	100%
משפחתונים	0	0%
גנים	3.3	80.5%
מסגרות אחרות	(0.8)	(19.5%)

הערות: בנספח א' מוצג ההסבר לאופן חישוב האומדן.

**ילדים בגילאי 0-3 המטופלים במסגרות  
קבוצתיות, אומדן לשנת 2007**



## נספחים

### נספח כ':

#### אומדן למספר הילדים המטופלים במסגרות קבוצתיות ללא פיקוח ממשלתי

אמדנו את מספר הילדים המטופלים במסגרות קבוצתיות ללא פיקוח ממשלתי בשני אופנים כדלהלן:

1. אומדן לפי סוגי המסגרות הקבוצתיות

2. אומדן לפי שנתונים

להלן פרוט אופן החישוב וההנחות שעמדו בבסיס כל אומדן<sup>24</sup>:

#### 1. אומדן לפי סוגי המסגרות הקבוצתיות

האומדן לגבי מספר הילדים הנמצאים במסגרות קבוצתיות ללא פיקוח של משרד התמי"ת וללא פיקוח משרד החינוך מתבסס על ההנחות הבאות:

1. **מעונות** - 70.3 אלף הילדים הנמצאים במעונות, נמצאים במסגרות המפוקחות על ידי משרד התמי"ת. מכיוון שהיקף הילדים במעונות דומה לנתון המנהלי של האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד התמי"ת, אנו מעריכים כי מרבית הילדים שדווח לגביהם שהם מטופלים במעון, שוהים במעונות המוכרים על ידי משרד התמי"ת.

2. **משפחתונים** - מבין 61.2 אלף הילדים במשפחתונים, 10.8 אלף מטופלים במשפחתונים המוכרים על ידי משרד התמי"ת, על פי הנתון המנהלי של האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד התמי"ת<sup>25</sup>. לפיכך, כ- 50.4 אלף ילדים מטופלים במשפחתונים שאינם מפוקחים על ידי גורם ממשלתי כלשהו.

מבחינה לפי מגזר עולה, שעל-פי האומדן לשנת 2007, סה"כ מטופלים במשפחתונים 3,800 ילדים ערבים, ואילו על פי הנתון המנהלי של אגף מעונות יום, כ- 4200 ילדים ערבים משולבים במשפחתונים. מכיוון שמדובר בהפרש קטן, נניח שכל הילדים הערבים הנמצאים במשפחתונים משולבים במסגרות שהינן בפיקוח משרד התמי"ת.

<sup>24</sup> יש לציין כי בשני האומדנים הנחנו שכאשר דווח שהילד נמצא אצל מטפלת, הוא נמצא במסגרת של עד 3 ילדים, שאינה מוגדרת על פי החוק המוצע כמסגרת קבוצתית.

<sup>25</sup> נתוני אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך, משרד התמי"ת, אוגוסט 2006.

3. **גנים** – אנו מעריכים שילדים עד גיל שלוש (עד לא בכלל), מטופלים בגנים שאינם מפוקחים על ידי משרד החינוך. לגבי ילדים בגילאי שלוש ומעלה המטופלים-מתחנכים בגנים – להערכתנו, כ- 50%-70% מהילדים היהודים בקבוצה זו נמצאים בגנים המפוקחים על ידי משרד החינוך; וכ- 80%-70% מהילדים הערבים בקבוצה זו נמצאים בגנים המפוקחים על ידי משרד החינוך.
4. מרבית הילדים במסגרות אחרות, נמצאים במסגרות שאינן מפוקחות על ידי גורם ממשלתי כלשהו.

על פי הנחות אלה, האומדנים לגבי מספר הילדים הנמצאים במסגרות שאינן בפיקוח של גורם ממשלתי כלשהו הם כדלקמן:

**ילדים בגילאי 0-3 במסגרות קבוצתיות שאינן תחת פיקוח ממשלתי לפי סוג המסגרת והלאום, באלפים, אומדן לשנת 2007**

סוג מסגרת	סה"כ ילדים	ילדים יהודים	ילדים ערבים
משפחתונים גנים <sup>(1)</sup>	50.4	50.4	0
גילאי 0-2	19.5	16.8	1.1
גילאי 3	18.1 <sup>(2)</sup>	15.2 <sup>(3)</sup>	2.2 <sup>(4)</sup>
מסגרות אחרות <sup>(5)</sup>	8.4	7.5	0.8
סה"כ	96.4	89.9	4.1

- (1) הנתונים בגנים חושבו על פי נתוני הסקר החברתי, מכיוון שנתונים לגבי חלוקה לפי שנתונים היתה בידינו רק מהסקר החברתי. הפרשי המספרים המוחלטים בין האומדן לשנת 2007 לבין המספרים המוחלטים מהסקר החברתי לשנת 2004 הם קטנים מאד.
- (2) הערכנו ש- 39% מסה"כ הילדים מטופלים בגנים שאינם בפיקוח משרד החינוך מבין 46.5 אלף ילדים בגנים בקבוצת גיל זו.
- (3) חושב על פי ממוצע של 40% ילדים המטופלים בגנים שאינם בפיקוח משרד החינוך מבין 38.0 אלף ילדים בגנים בקבוצת גיל זו.
- (4) חושב על פי ממוצע של 25% ילדים המטופלים בגנים שאינם בפיקוח משרד החינוך, מבין 8.6 אלף ילדים בגנים בקבוצת גיל זו.
- (5) נכללים בקבוצה זו גם 1.8 אלף ילדי גן חובה, שלא ברור כיצד הם בגן חובה טרם הגיעם לגיל 5.

**2. אומדן לפי שנתונים**

האומדן למספר הילדים המטופלים במסגרות קבוצתיות שאינן תחת פיקוח ממשלתי כלשהו נבנה על ידי שילוב מידע ממקורות שונים. האומדן בודק את מספר הילדים בכל שנתון, ובכל שנתון מוערך מספר הילדים המשולבים במסגרות קבוצתיות כלשהן. ממספר הילדים שבמסגרות קבוצתיות מופחת מספר הילדים המדווח בקבצים מנהליים של משרדי ממשלה המטפלים בילדים בגיל הרך – משרד התמ"ת, משרד הרווחה ומשרד החינוך.

**ילדים בגילאי 0-3 במסגרות קבוצתיות שאינן תחת פיקוח ממשלתי לפי גיל הילדים, אומדן לשנת 2007**

גיל הילד	0	1	2	3	סה"כ
סה"כ בשנתון <sup>(1)</sup>	108,750 <sup>(2)</sup>	145,000	145,000	145,000	543,750
אחוז במסגרות קבוצתיות <sup>(3)</sup>	13%	31%	61%	83%	49%
מספר ילדים במסגרות קבוצתיות	14,138	44,950	88,450	120,350	267,888
משרד התמ"ת	12,131	24,902	30,059	7,739	74,831
משרד הרווחה	0	4,339	6,814	1,113	12,266
משרד החינוך	0	0	0	83,489	83,489
יתרה - ללא פיקוח	2,007	15,709	51,577	28,009	97,302

(1) מספר הילדים בשנתון חושב על פי מספר לידות חי ממוצע בשנים 2004-2006, בהנחה שפטירות והגירות לחו"ל מתקזזות עם עלייה.

(2) מספר הילדים בגילאי 3 עד 12 חודשים.

(3) נתון זה חושב ע"פ סקר נשים, רתכ"א, משרד העבודה והרווחה, שנת 2000.

**מקורות הנתונים:**

1. מספר לידות חי, הירחון הסטטיסטי לישראל מס' 6/2007 לוח ג' 1, למ"ס.
2. סקר נשים, רשות לתכנון כ"א, משרד העבודה והרווחה, שנת 2000.
3. עיבוד מיוחד של הלמ"ס – ילדים בגני ילדים, לפי מסגרת לימודית, גיל ומגזר המצורף בנספח ג'.

**לסיכום:** על פי אומדן מס' 1 סה"כ הילדים השוהים במסגרות קבוצתיות עומד על 96.4 אלף ילדים, ועל פי אומדן מס' 2 סה"כ הילדים עומד על 97.3 אלף ילדים. הפער בין האומדנים קטן, ולהערכתנו משקף את המציאות. במסמך זה השתמשנו לצורך הניתוח באומדן מס' 1.

**נספח כ' – הסדרי טיפול בילדים בגילאי 0-3 לפי גיל הילדים , באלפים, 2004**

סה"כ	3	2	1	0	
250.2	34.1	58.6	85.3	72.1	עם אחד ההורים
39.0	4.0	6.9	14.4	12.2	מתוכם : ההורה בבית עם הילד ועובד
48.2	3.9	8.6	24.5	11.2	מטפלת/ בן משפ' ללא תשלום
43.8	3.6	6.8	21.6	11.8	מטפלת / בן משפ' בתשלום
71.3	21.0	28.6	20.1	1.6	מעון יום
62.1	16.1	21.9	19.1	5.0	משפחתון/פעוטון
1.8	1.8	0	0	0	גן חובה
66.0	46.5	14.6	4.3	0.7	גן (לא חובה)
4.9	4.1	0.8	0	0	תלמוד תורה
0.7	0.4	0.3	0	0	צהרון
1.1	0.2	0	0.6	0.3	אחר
<b>550.2</b>	<b>131.7</b>	<b>140.2</b>	<b>175.5</b>	<b>102.7</b>	<b>סה"כ</b>
<b>יהודיות</b>					
124.0	9.6	23.6	42.9	47.8	עם אחד ההורים
23.3	1.5	3.6	8.4	9.3	מתוכם : ההורה בבית עם הילד ועובד
31.6	1.3	5.4	16.7	8.1	מטפלת/ בן משפ' ללא תשלום
40.7	3.2	6.1	20.1	11.3	מטפלת / בן משפ' בתשלום
65.6	18.4	26.4	19.1	1.6	מעון יום
57.0	14.1	21.2	18.1	3.5	משפחתון/פעוטון
0.9	0.9	0	0	0	גן חובה
54.6	37.1	13.6	3.2	0.7	גן (לא חובה)
4.9	4.1	0.8	0	0	תלמוד תורה
0.7	0.4	0.3	0	0	צהרון
1.1	0.2	0	0.6	0.3	אחר
<b>381.1</b>	<b>89.3</b>	<b>97.4</b>	<b>120.7</b>	<b>73.3</b>	<b>סה"כ</b>

**המשך: הסדרי טיפול בילדים בגילאי 0-3 לפי גיל הילדים, 2004, באלפים**

סה"כ	3	2	1	0	
					<b>ערביות</b>
123.5	24.5	33.9	40.8	24.3	עם אחד ההורים
11.2	2.1	2.9	3.8	2.3	מתוכם: ההורה בבית עם הילד ועובד
15.7	2.4	3.2	7.1	3.1	מטפלת/ בן משפ' ללא תשלום
2.8	0.4	0.7	1.1	0.5	מטפלת / בן משפ' בתשלום
5.1	2.1	2.0	1.0	0	מעון יום
4.3	1.8	0.7	1.0	0.8	משפחתון/פעוטון
0.9	0.9	0	0	0	גן חובה
9.5	7.7	0.7	1.1	0	גן (לא חובה)
0	0	0	0	0	תלמוד תורה
0	0	0	0	0	צהרון
0	0	0	0	0	אחר
161.8	39.8	41.2	52.1	28.7	<b>סה"כ</b>

מקור: הסקר החברתי, למ"ס, 2004.

**נספח ט' – ילדים במסגרות קבוצתיות, לפי מסגרת לימודית, גיל ומגזר, שנת הלימודים****2005/2006**

פרטיות	משרד הרווחה	משרד התמ"ת	משרד החינוך	סך הכל	גיל הילד (שנים)
36,272	12,414	75,333	340,566	464,585	<b>סך כולל</b>
		12,131		12,131	<b>0</b>
10,362	4,339	24,902		39,603	<b>1</b>
14,153	6,814	30,059		51,026	<b>2</b>
8,528	1,113	7,739	83,489	100,869	<b>3</b>
2,778	42	470	110,120	113,410	<b>4</b>
451	27	10	126,853	127,341	<b>5</b>
	79	22	20,104	20,205	<b>6</b>
<b>יהודים ואחרים סך הכל</b>					
		11,378		11,378	<b>0</b>
10,132	3,255	23,642		37,029	<b>1</b>
13,870	4,984	28,486		47,340	<b>2</b>
8,264	816	7,587	61,352	78,019	<b>3</b>
2,535	17	467	83,595	86,614	<b>4</b>
443	13	10	92,394	92,860	<b>5</b>
	62	19	17,692	17,773	<b>6</b>
<b>מזה: יהודים</b>					
		11,111		11,111	<b>0</b>
10,132	3,140	22,942		36,214	<b>1</b>
13,870	4,785	27,570		46,225	<b>2</b>
8,264	779	7,266	59,313	75,622	<b>3</b>
2,535	16	442	80,613	83,606	<b>4</b>
443	12	8	88,599	89,062	<b>5</b>
	60	18	16,807	16,885	<b>6</b>

**המשך: ילדים במסגרות קבוצתיות, לפי מסגרת לימודית, גיל ומגזר, שנת הלימודים 2005/2006**

פרטיות	משרד הרווחה	משרד התמ"ת	משרד החינוך	סך הכל	גיל הילד (שנים)
					<b>ערבים</b>
		753		753	<b>0</b>
230	1,084	1,260		2,574	<b>1</b>
283	1,830	1,573		3,686	<b>2</b>
264	297	152	22,137	22,850	<b>3</b>
243	25	3	26,525	26,796	<b>4</b>
(8)	14	-	34,459	34,481	<b>5</b>
	17	3	2,412	2,432	<b>6</b>

הערות:

1. 762 ילדים שהופיעו הן בקובץ משרד הרווחה והן בקובץ משרד התמ"ת – נספרו פעם אחת כילדי רווחה (ילדים בסיכון).
2. נתוני משרד החינוך, משרד התמ"ת ומשרד הרווחה נלקחו מקבצים מנהליים של המשרדים. הנתונים לגבי מסגרות פרטיות הם נתונים מנופחים.
3. ( ) - נתונים המבוססים על הערכה או בעלי טעות דגימה יחסית גבוהה.  
מקור: עיבוד מיוחד של הלמ"ס עבור מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת.