

CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

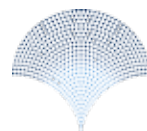
המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

דו"ח מעקב

יישום החלטות הממשלה בנושא מעונות יום

החלטה 4088 – שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת סרכטנברג), סעיף 5 – הגדלת היצע מעונות יום, מיום 8.1.2012
החלטה 149 – לעידוד תעסוקת שני בני הזוג באמצעות סבסוד מעונות, מיום 13.5.2013

החלטה 631 – לבחינת העברת סמכויות על מעונות יום ממשרד הכלכלה למשרד החינוך, מיום 1.11.2015



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור" הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי. תודתנו נתונה ליערה שילה, הפעילה בקואליציה לחינוך מלידה ב"אנו" ורכזת תכנית מנהלות מעון במכללת אפרתה.

דו"ח מעקב

יישום החלטות הממשלה בנושא מעונות יום

החלטה 4088 – שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת סרכסנברג), סעיף 5 – הגדלת היצע מעונות יום, מיום 8.1.2012

החלטה 149 – לעידוד תעסוקת שני בני הזוג באמצעות סבסוד מעונות, מיום 13.5.2013

החלטה 631 – לבחינת העברת סמכויות על מעונות יום ממשרד הכלכלה למשרד החינוך, מיום 1.11.2015

מרץ 2017

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

דו"ח המעקב נכתב ע"י אביה וינשטיין, תחקירנית בפרויקט המוניטור, ובהנחיית נועה רוזנפלד ואפרת בן אברהם, מנהלות תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח.

מדיניות ממשלתית בנוגע לחינוך לגיל הרך בישראל

על פי חוק לימוד חובה (התש"ט-1949), מדינת ישראל מחויבת לספק חינוך חנם לכל ילד מגיל 3 ועד גיל 17 במוסד חינוכי מוכר. עבור פעוטות שטרם מלאו להם שלוש שנים, לא קיימת חובה כזו. מערכת החינוך לגיל הרך היא מערכת מפוצלת, קרי: לא קיים גורם אחד שאחראי למדיניות החינוך בגילאים הללו, להפעלה של מסגרות יום לגיל הרך ולפיקוח עליהן.

בישראל יש כ־600,000 ילדים עד גיל שלוש. רק 23%¹ מתוכם נמצאים במסגרות בפיקוח ממשלתי, דהיינו, מסגרות יום ובמשפחתונים שקיבלו הכרה ממשרד הכלכלה, כמו נעמ"ת, ויצ"ו, אמונה, נאות מרגלית, נשי חירות ועוד.² מדובר בכ־1,700 מעונות ו־3,700 משפחתונים.³ במסגרות המפוקחות שוהים 180,000, עבור חלק מהילדים העומדים בקריטריונים שקבעה הממשלה, המסגרת מסובסדת ומוזלת. בחברה החרדית 10% מהילדים נמצאים במסגרות כאלו, ובחברה הערבית רק 2% מהילדים.⁴ עבור המעונות והמשפחתונים המוכרים מפעיל אגף מעונות יום 16 מפקחות בפריסה ארצית. לא קיים פיקוח ממשלתי ואין מסד נתונים⁵ לגבי שאר הילדים, הנמצאים בטיפול ביתי או במסגרות פרטיות. המשמעות היא כי אין בהם פיקוח על הסטנדרטים הבטיחותיים, הבריאותיים והטיפוליים לפעוטות.

תחום מעונות יום נוהל במשך שנים במשרד הכלכלה, או בשמו הקודם – משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. הפעלת מעונות יום בידי עמותות, מלכ"רים, חבורת ורשויות מקומיות נועדו לאפשר לנשים להשתלב בשוק העבודה ובהכשרות מקצועיות. במשך שנים התנהל דיון על הצורך להעבירו למשרד החינוך במטרה לשפר ולייעל את הטיפול בתחום ולהביא להחלת מדיניות פדגוגית רציפה ואחידה החל משלבי ההתפתחות המוקדמת של הילד.

על אף האמור, ביולי 2016 הוחלט לפצל את משרד הכלכלה, ולהעביר את תחום התעסוקה, כולל מעונות היום דווקא למשרד הרווחה.

המחסור במעונות יום עבור מרבית הפעוטות בישראל, העדר סטנדרטים, והדיון אודות מיקום היחידה הממשלתית הממונה על התחום, הולידו בשנים האחרונות כמה החלטות ממשלה. ההחלטות הנסקרות בדוח זה עוסקות במתן פתרונות, החל מהקלה בירוקרטיית על זוגות הזכאים לסבסוד מעונות או משפחתונים עבור ילדם, בתיאום עם רשות המסים, דרך הקצאת כספים עבור תכנית בינוי מעונות יום ומשפחתונים חדשים, גיוס כוח אדם איכותי, ודאגה להבטחת שלומם וביטחונם של הילדים השוהים במעונות.

1 רבינוביץ', מריה. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. המענה הציבורי לילדים בגיל הרך בישראל – תמונת מצב (2015).
2 את הרשימה המלאה של 417 מפעילי המעונות המוכרים על ידי משרד הכלכלה ניתן למצוא כאן: <https://apps.moital.gov.il/MeonotYom/>
3 את הרשימה המלאה של 73 מפעילי המשפחתונים כאן: <http://economy.gov.il/Employment/Organizationsview.aspx?type=1>
4 <http://economy.gov.il/Employment/Organizationsview.aspx?type=1> DayCareCenters/Operator/Operator/Documents/MispahtonimMukarim/MispahtonimMukarim2015.pdf
5 ילדים בגיל הרך בישראל 2015 – תמונת מצב, המועצה הלאומית לשלום הילד בתמיכת קרן ברנרד ון ליר.
6 הקואליציה לחינוך מלידה, יערה שילה, אנו.
7 רבינוביץ', מרכז המחקר של הכנסת.

החלטת ממשלה 4088: להרחבת היצע מעונות היום

בתאריך 8.1.2012 קיבלה הממשלה ה־32 בראשות בנימין נתניהו את החלטה 4088 – שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (דוח ועדת טרכטנברג). החלטה זו אימצה את מסקנות ועדת טרכטנברג בתחום החינוך ומעונות יום והגדירה באופן ברור את השינויים המבניים שיש לערוך במערכת הביטחון על מנת לתגבר את שירותי החינוך מטעם המדינה. סעיף 5 בהחלטה פורט את הצעדים בהם צריך לנקוט משרד הכלכלה על מנת להגדיל את היצע המעונות בישראל:

- לאשר את הצעת **חוק הפיקוח על מעונות יום לפעושות**, התש"ע-2010 ולכלול בה את הסטנדרטים הפדגוגיים, הפיזיים והבטיחותיים, בהתאם לתקינת כוח אדם, לרבות יחס מספלת-ילדים, וההנחיות הקיימות היום למתן סמל מעון⁶ והפעלתו בפיקוח. התקנות בחוק צריכות לכלול גם את התאמת המעונות בהיבטים הפיזיים ובטיחותיים.
- **להגדיל את היצע מעונות היום**, באמצעות מימון ציבורי לבינוי מעונות יום חדשים, בשנים 2012-2017, כך שהמערכת תוכל לקלוט כ־30,000 אלף ילדים. תנאי לקבלת התמיכה ממשלתית הוא שמעונות היום החדשים יתחייבו לקבל על עצמם את צו הפיקוח על המחיר.
- **לגבש תכנית בינוי מעונות יום**, בדגש על אזורי ביקוש ואזורים שבהם לא קיימים כיום מעונות. התכנית תוקצבה במיליארד שקל לשנים 2012-2017.
- **לסייע במימון התאמות לתקינה** החדשה למעונות יום (שתוגדר בחוק הפיקוח). הסיוע יינתן למעונות שיתחייבו לעמוד בצו הפיקוח על המחיר למשך חמש שנים לפחות. הסיוע תוקצב ב־700 מיליון שקל לשנים 2012-2017.
- **סבסוד הילדים** אשר יצטרפו למעונות החדשים כתוצאה מהרחבת היצע המעונות, תוקצב ב־593 מיליון שקל בין השנים 2012-2015, והחל משנת 2016, יתוקצב בכל שנה ב־445 מיליון שקל.

החלטת ממשלה 149: עידוד תעסוקת שני בני הזוג באמצעות סבסוד מעונות יום

בתאריך 13.5.2013 התקבלה החלטת ממשלה 149 על ידי הממשלה ה־33. מטרת ההחלטה היתה לשנות את תנאי הזכאות לסבסוד מעונות יום, כך שסבסוד יינתן למשפחה ששני בני הזוג בה ממצים את כושר ההשתכרות (ולא על-פי המצב הקודם שבה הזכאות ניתנה רק על פי תעסוקת האם). החלטת ממשלה זו התקבלה על ידי הקואליציה של הליכוד-הבית היהודי-יש עתיד, ונועדה לעודד שילובם של גברים מהציבור החרדי בעולם התעסוקה.

מרכיב זה בהחלטה בוטל לאחר חילופי השלטון וכניסתם של החרדים לקואליציה בממשלה ה־34 (החלטה 18), אולם מרכיב נוסף בהחלטה עסק בסעיף 5 של החלטה 4088, ובתיקונו כך ששר הכלכלה ושר האוצר יקבעו בהסכמה את פריסת התקציב על פני השנים עד 2017.

החלטת ממשלה 631: הוועדה לבחינת העברת סמכויות בנושא מעונות יום ממשרד הכלכלה למשרד החינוך

בתאריך 1.11.2015 עברה החלטת ממשלה 631 על ידי הממשלה ה־34, שקבעה הקמת צוות בין משרדי מקצועי שידון בדבר העברת הסמכות, האמונה על תחום מעונות היום והמשפחתונים ממשרד הכלכלה למשרד החינוך. החלטה זו נועדה לדון באופן שורשי בסוגיית העברת הסמכויות, תוך השתתפות של גורמים מוסמכים ומקצועיים בדיון.

6 "סמל מעון" ניתן ע"י אגף מעונות יום למוסדות מפוקחים וקובע את תנאי הכשירות להפעלת מסגרות לפעושות.

פירוט מרכיבי ההחלטות וסטטוס יישומם

1. הרחבת היצע מעונות יום באמצעות בניית מעונות יום חדשים:

החלטת ממשלה 4088 קבעה כי על שר הכלכלה והתעשייה להרחיב תוך שש שנים (2012-2017) את היצע מעונות היום המפוקחים, באמצעות מימון ציבורי לבינוי, כך שיספק מענה ל-30,000 ילדים. לצורך כך, על פי ההחלטה, תגובש תכנית בינוי בהסכמת משרד האוצר, תוך מתן דגש לאזורים שבהם אין מעונות יום כלל ולאזורים שבהם יש עודף ביקוש. לצורך יישום תכנית הבינוי הוקצה תקציב בהרשאה להתחייבות⁷ בסך מיליארד שקל שהתפרסה על פני שש שנים.

סטטוס: יושם חלקית.

החל משנת 2013 ועד ליולי 2016 נבנו בסך הכל 16 מעונות יום חדשים, בהם משופלים 1,200 ילדים, המהווים פחות מ-5% מהיעד שהוגדר בהחלטת הממשלה. כמו כן, לא גובשה תכנית כוללת כמתחייב מהחלטת הממשלה. בפועל, משרד הכלכלה העניק היתרים לרשויות מקומיות להקמת מעונות באמצעות הוראות מנכ"ל 9.3 ו-9.5 (ר' להלן).

במחצית השנייה של שנת 2016 חל גידול במספר מעונות היום שהוכרו על ידי אגף מעונות ונכון למרץ 2017 מדובר על 88 מעונות נוספים, כלומר 104 מעונות יום בסך הכל שנוספו מאז החלטת הממשלה ב-2012. יצוין כי "הכרה" במעון, משמעותה שהמעון מוכן ומאושר לאכלוס, אך אין המשמעות בהכרח כי הוא מופעל ומאוכלס. נתוני אכלוס בפועל אינם מצויים בידי משרדי הממשלה.

במהלך השנים חלו שינויים הן בהערכת העלויות של בניית מעונות והן בהגמשת הליכי האישור וההיתרים הנדרשים מצד המדינה לצורך בניית מעונות חדשים ברשויות המקומיות. החלטת הממשלה התבססה על אומדן עלויות של 2.4 מיליון שקל עבור בניית מעון יום חדש אחד. לאחר ההחלטה ועד לשנת 2014, קצב בינוי המעונות היה איטי בגלל קשיים בירוקרטיים סביב הוכחת בעלות על הקרקע, זמן ממושך עד להוצאת היתרים, שיעור השתתפות ממשלתי נמוך ותת-תקצוב. על רקע זה, ובשל הקושי של רשויות מקומיות לבנות ולהרחיב את היצע המעונות בסכום ההשתתפות הנמוך מהמדינה, עודכן ב-2014 הסכום המקסימלי שאותו יכולות רשויות מקומיות לקבל בגין בניית מעון יום ל-2.8 מיליון שקל. כמו כן, לטובת התאמות קרקע וצרכים הנדסיים ניתן לתקצב מעון גם עד סכום של 3.7 מיליון שקל. תוספות אלו ניתנו גם לבקשות קודמות, שתוקצבו בסכום הקודם (של 2.4 מיליון שקל).

בתאריך 11.8.2014 הוציא משרד הכלכלה נוהל חדש (הוראת מנכ"ל 9.3) כדי לסייב את שיטת הסיוע שהייתה נהוגה עד אז לבניית מעונות יום. נוהל זה מאפשר תקצוב בינוי של 90%-100 במימון מדינה. במסגרת זו יוחדו שני מסלולי תקצוב מהירים לרשויות מקומיות: הראשון לתקצוב השלב המקדמי של תכנון מעונות יום, והשני לבינוי עצמו. מטרת המהלך הייתה לאפשר הליכי בנייה מזורזים, יעילים ופשוטים ובכך להגדיל את היצע מעונות היום.

בתאריך 3.11.2016 פרסם משרד הכלכלה הוראה נוספת הנוגעת לבניית מעונות יום ברשויות המקומיות לשנים 2017-2018 (הוראה 9.5 לסיוע). המשרד קרא לרשויות להגיש בקשות סיוע לצורך בינוי/הרחבה או הסבה של מעונות יום, וזאת עד לקבלת הכרה מטעם האגף למעונות יום. ההוראה כוללת מסלול לתכנון מקדמי של מעונות היום, בו יכולות רשויות לקבל סיוע לטובת תכנון/בינוי/הרחבה/הסבה של מעונות. רשויות שיצליחו לעבור משלב התכנון לשלב הבינוי, יוכלו לעבור למסלול לתקצוב הבינוי.

יצוין כי השינוי בתחשיב התמחור להקמת המעונות וכן הגמשת נהלי הסיוע לרשויות המקומיות, לא לוו בהגדלת הסל הכולל לתקצוב החלטת הממשלה. משמעות הדבר היא שהמדיניות שונתה כך שהחלטת העניק תקציב עבור

7 משמעות הדבר היא שהממשלה נותנת למשרד את האפשרות להתחייב בפני הרשויות המקומיות על התקציב לבינוי מעונות.

בנייתו של כל מעון יום חדש, אך להקטין באופן מכוון את סך מעונות היום שייבנו על בסיס ההחלטה. על פי התחשיב המעודכן, ירד סך מעונות היום המתוכננים מכ־400, עבור 30,000 ילדים, לכדי כ־300 מעונות, עבור 22,500 ילדים.⁸ נכון למועד כתיבת דוח זה, קיבלו הכרה 104 מעונות יום במסגרת ההוראות החדשות. כאמור, עדיין מדובר בפער גדול מהיעדים שהוצבו בהחלטת הממשלה, גם לאחר עדכון התחשיב וסך המעונות והילדים הנגזרים ממנו. על פי משרד הרווחה, ההוראות החדשות לתקצוב מאז שנת 2014 נותנות מענה מספק ופותרות את החסמים שזוהו על ידי אגף מעונות יום, וכעת קצב הבנייה תלוי ברשויות המקומיות. עוד יצוין כי בתקציב המדינה הנוכחי, לשנים 2017-2018, תוקצב משרד הרווחה בכ־700 מיליון שקלים נוספים, המיועדים להרחבת היצע המעונות, בנוסף על הסכומים שנקבעו בהחלטה.⁹

בחינה של התקציבים המיועדים לבניית מעונות יום לאורך השנים, מעלה כי משרד הכלכלה והתעשייה הקצה כ־1.1 מיליארד שקל במצטבר מאז שנת 2011. בחינת ניצול התקציב בפועל, המוצגת בנספח א', מציגה תמונת ניצול נמוכה ביותר של תקציבי הבנייה למעונות יום.

2. אישור חוק הפיקוח על מעונות יום:

החלטת ממשלה 4088 קבעה כי לראשונה יש להציב בחוק סטנדרטים עבור מעונות יום לפעושות. לצורך כך נקבע כי על משרד הכלכלה לאשר את הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעושות, התש"ע-2010. עוד נקבע כי לצד אישור הצעת החוק, יגובשו ויוקמו תקנות הנוגעות לסטנדרטים פדגוגיים, פיזיים ובריאותיים, בהתאם לתקינת כוח אדם, לרבות יחס מטפלת-ילדים, וההנחיות הקיימות כיום למתן סמל מעון והפעלתו בפיקוח.

סטטוס: לא יושם.

חמש שנים מאז עברה ההחלטה, החוק טרם אושר ולא נקבעו התקנות.

ועדת שרים לענייני חקיקה אישרה את הצעת חוק הפיקוח על מסגרות לפעושות, התש"ע-2010, אשר היוותה הצעת חוק ממשלתית שקובעת לראשונה הסדר מקיף וכולל לרישוי ופיקוח על מסגרות לפעושות שבהן שוהים שבעה פעושות לפחות, והפועלת לפחות 20 שעות בשבוע. הצעת החוק אמנם עברה בקריאה ראשונה ביולי 2010, אך תהליך החקיקה לא הושלם. הצעת חוק מעודכנת לפיקוח על מעונות היום לפעושות גובשה במהלך 2014, אך זו טרם הועברה לוועדת השרים לענייני חקיקה, ולא החלה תהליך חקיקה בכנסת. במקביל לתהליך החקיקה הראשית, גם תקנות חוק הפיקוח על מעונות היום טרם הותקנו לכדי שיטת סופית וניסוחן עומד בפני משא ומתן בין אגף מעונות יום לבין גורמים שונים מחוץ למשרד.

3. סיוע בהתאמות לתקינה בהתאם לאישור הצעת חוק הפיקוח על מסגרות לפעושות:

בהחלטת ממשלה 4088 נקבע כי בשל מחסור במעונות יום העומדים בפיקוח, הממשלה תסייע במימון התאמות בשיחותיות, פיזיות ותוכניות למסגרות פרטיות, ככל שידרשו החוק הפיקוח על מסגרות לפעושות, התש"ע-2010. מטרת המהלך היא להרחיב באופן משמעותי את היצע המעונות באמצעות תמרוץ "הלבנתם" של מעונות יום פרטיים להיצע מעונות יום שבפיקוח הממשלה. בהחלטה נקבע כי הסיוע יינתן למעונות שיתחייבו לעמוד בצו הפיקוח על המחיר למשך 5 שנים לפחות ממועד קבלת המימון. לשם כך הקצתה החלטת הממשלה תקציב למשרד הכלכלה בהרשאה להתחייב המסתכם בכ־700 מיליון שקל על פני שש שנים (2012-2017).

8 כאמור, על פי התחשיב המעודכן, מעון חדש יכול להיתמך בסכום שנע בין 2.8 מיליון ₪ ועד סכום של 3.7 מיליון ₪. על כן ההערכה שלעיל הינה הערכה ממוצעת בלבד.

9 בספר תוכניות העבודה לשנים 2017-2018, שפורסם בראשית מרץ 2017, בפרק של משרד הרווחה, הציב המשרד יעד לבניית מעונות יום נוספים לשנים 2017, 2018, כך שבכל אחת מהשנים ייבנו 108 מעונות חדשים.

סטטוס: לא יושם.

ההחלטה קבעה כי הפיקוח על המחירים והסיוע במימון יינתן רק עבור מסגרות שיקבלו על עצמן את הסטנדרטים החדשים, ואלו כאמור עוד לא נקבעו בחקיקה. בשל כך, בפועל, לא מומש כלל המסלול המאפשר "הלבנתם" של מסגרות פרטיות למעונות יום מפוקחים.

בנוגע לפיקוח המחירים, בתאריך 3.8.2015 נקבעו תקנות חדשות לעניין המחיר המרבי במעונות יום ומשפחתונים במסגרת, כך שעבור כל פעוש המחיר נע בין 2,365 ל-2,522 לשקל (תלוי אם הוא מסווג כמלכ"ר או לא), ועבור משפחתונים 1,883 שקל.¹⁰

4. שינוי תנאי זכאות לסבסוד מעונות יום ומשפחתונים:

החלטת ממשלה 149 קבעה כי על-מנת לעודד את תעסוקת שני בני הזוג, החל משנת הלימודים תשע"ד ואילך, תנאי הזכאות הקבועים במבחן התמיכה להשתתפות המדינה בעלות שכר במעון יום או משפחתון יחולו גם על בן זוגה של האם.

סטטוס: לא יושם (בוטל).

הממשלה ה-34, המורכבת מקואליציה עם המפלגות החרדיות, הביאה לביטול הסעיף הנוגע לשינוי במבחני תנאי התעסוקה, כך שהם חזרו לחול רק על האם. ביטול הסעיף עוגן בהחלטת ממשלה 18 מיום 19.5.2015 – "שינוי תנאי הזכאות לסבסוד מעונות יום – תיקון החלטת ממשלה", והשיבה את התנאים להיות כפי שהיו, כך שאין חובה למיצוי כושר השתכרות של האב על מנת לקבל סבסוד למעונות יום.

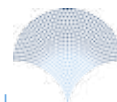
5. הקמת ועדה לבחינת העברת סמכויות בנושא מעונות יום ממשד הכלכלה למשרד החינוך:

בהחלטת ממשלה 631 נקבע כי תקום ועדה המורכבת מצוות מקצועי, אשר תדון בהעברת תחום מעונות היום והמשפחתונים מאחריות משרד הכלכלה והתעשייה למשרד החינוך ותפרסם מסקנותיה בראשית 2016.

סטטוס: יושם.

הוועדה אכן קמה ופרסמה את מסקנותיה בזמן המוגדר בהחלטה. הצוות קבע כי מאחר ולא מדובר בשאלה ארגונית, אלא בשאלת מדיניות עתירת השלכות תקציביות, אין בסמכותו לקבל החלטה בנושא, וכי הנושא צריך להיות מוכרע על ידי הממשלה. כאמור, בהמשך אותה שנה, ביולי 2016 הוחלט להעביר את תחום מעונות יום למשרד הרווחה, יחד עם שאר תחומי התעסוקה. עד כה שינוי זה לא שינה באופן מהותי את מצבם ומעמדם של מעונות היום.

10 קובץ תקנות 7538, 3.8.2015. http://economy.gov.il/Legislation/Laws/Legislation_Links/D006-011-kt7538.pdf



טבלה מסכמת – מרכיבי ההחלטות וסטטוס יישומם

יישום	סטטוס	הוחלט	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית	משנת 2013 ועד אמצע 2016 נבנו 16 מעונות יום חדשים ובהם כ־1,200 ילדים. במחצית השנייה של שנת 2016 קיבלו היתרים עוד 88 מעונות יום. אין נתונים על אכלוסם בפועל.	הרחבת היצע מעונות יום באמצעות בינוי מעונות יום חדשים בשנים 2012-2017 לכ־30,000 ילדים.	1
<input type="checkbox"/> לא יושם	תהליך החקיקה לא הושלם. התקנות שרם הותקנו לכדי שיטה סופית וניסוחן עומד בפני משא ומתן.	אישור חוק הפיקוח על מעונות יום וקביעת תקנות לעניין סטנדרטים פדגוגיים, פיזיים ובטיחותיים.	2
<input type="checkbox"/> לא יושם	תלוי באישור חוק הפיקוח שטרם אושר ובתקנות שטרם תוקנו.	סיוע בהתאמות מעונות יום לתקינה בהתאם לאישור הצעת חוק הפיקוח על מסגרות לפעושות.	3
<input type="checkbox"/> לא יושם. בוטל	מרכיב זה בוטל וכיום שמשפחה זכאית, כבעבר, לסבסוד מעונות יום בהתאם לשעות העבודה או הלימודים של האם בלבד.	שינוי תנאי זכאות לסבסוד מעונות יום ומשפחתונים כך ששני ההורים צריכים למצות כושר השתכרות.	4
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	הוועדה הוקמה והחליטה כי לא בסמכותה לקבל החלטה בעלת משמעויות עתירות תקציב. אגף מעונות יום עבר מאז למשרד הרווחה.	ועדה לבחינת העברת סמכויות בנושא מעונות יום ממשרד הכלכלה למשרד החינוך.	5

תובנות ומסקנות

1. מחדל מתמשך במימוש החלטות הממשלה

החלטות הממשלה מספקות מענה רחב והוליסטי לסוגיית מעונות היום, החל בהיבטי הבינוי, הפיקוח והתקינה, דרך עיסוק ביוקר המחיה ופיקוח המחירים וכלה בהיבטים הפדגוגיים-טיפוליים במעונות עצמם. ההחלטות כוללות מדיניות במספר מישורים, כמהלך משולב אשר הושקעה בו עבודת מטה לסגירת פער עמוק ותשתיתי. יתרה מכך, נוסח ההחלטות מפורט וברור ומכיל בתוכו פריסה תקציבית ואבני דרך ברורות לביצוע.

על אף כל אלה, מימוש ההחלטות מצביע על כשל מתמשך, כמעט בכל אחד ממרכיביה. במבחן התוצאה, חמש שנים לאחר המחאה החברתית ואימוץ דו"ח סרכטנברג – לא חל שינוי של ממש בתמונה העגומה של היצע מעונות היום בישראל, והממשלה עודנה רחוקה מהיעדים שהציבה לעצמה כבר בשנת 2012. כשל זה צורם במיוחד נוכח משאבי התקציב הגדולים במיוחד שהוקצו לטובת הטיפול במעונות היום, אשר למרות היקפם המשמעותי לא "תורגמו" לכדי מימוש במציאות.

2. העדר מענה ממשלתי לדרישה ציבורית

במחאה החברתית של שנת 2011 הונפו דגלים שונים, המסרים היו רבים ולא תמיד אחידים אך מתוכה צמחה מחאת העגלות – בה מחו הורים על יוקר המחיה בישראל, בדגש על מחירי החינוך לגיל הרך. הדרישה הציבורית לממשלה הייתה ברורה: לשפל בעלויות הגבוהות של החינוך לגיל הרך. דרישה זו הגיעה מכל שדרות החברה הישראלית, היא אינה משויכת לסקטור מסוים ונוגעת לכל משפחה צעירה.

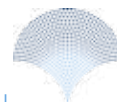
החלטה 4088 כללה בתוכה שורה של נושאים הקשורים לחינוך ולמעונות יום שנועדו לתת מענה מקיף ומדויק לחלק זה של המחאה. העובדה כי שש שנים מאז המחאה החברתית, לא ניתן מענה משמעותי לפעושות בגילאי 0-3, הותירה את הדרישה הציבורית על כנה וללא מענה. לנקודה זו משקל משמעותי בכל הקשור ליחסים בין האזרחים לבין מוסדות המדינה, שיש בה כדי לשחוק עוד יותר את מידת האמון הציבורי בהליכי קבלת החלטות וביצוען.

3. בירוקרטיה במפגש שבין מדיניות לאומית לביצוע מוניציפאלי

מקרה מעונות היום מדגים באופן מובהק וברור את הקושי לתרגם מדיניות לאומית רחבה ליישום ברמה המקומית. תהליכי בינוי ואישור מעונות היום הינם תהליכים המתאפיינים בריבוי תחנות אישור, היבטי תכנון וקבלת היתרים, ותנועה מורכבת של תקציב מדינה לספרה המוניציפאלית. בנוסף, וכפי שגם ניכר בהחלטות ממשלה רבות אחרות, הפערים והשונויות הרבה שבין רשויות מקומיות, הן ברמת יכולות הביצוע והניהול, והן ביכולת השקעת משאבים מקומיים במימוש מדיניות – משפיעים באופן ניכר על פערים ביישום המדיניות הכוללת. נקודה זו ניכרת היטב בכל הקשור בניצול התקציב, שכפי שניתן לראות בממצאי הדו"ח, מצביעים על כך שהבעיה איננה סמונה בהקצאת המשאבים הנדרשים, אלא בקושי לממש התחייבויות תקציביות המתבטא באי ניצול תקציבי מתמשך.

4. יצירת היזון חוזר

כפי שתואר בדות, נדרשו הדרגים המקצועיים באגף מעונות יום לבנות תכנית לבינוי מעונות יום תוך מתן דגש לאזורים בהם אין מעונות יום כלל ולאזורים בהם יש עודף ביקוש. תכנית שכזו לא גובשה, אך אגף מעונות יום יישם את המדיניות באמצעות הוראות מנכ"ל. ביצוע התכנית באמצעות הוראות אפשרה לדרגים המקצועיים לבצע התאמות לאור הקשיים שעלו. כך, הוגמשו ושונו התנאים לבינוי מעונות יום פעמיים בשנים 2014 ו-2016, כשהמטרה היא לעקוף מכשולים ולאפשר לרשויות מקומיות נוספות להגיש בקשות לסבסוד. ההיזון החוזר שבוצע בתחום מעונות יום הוא פועל יוצא של משוב מהשטח ומאפשר הערכה מחדש וגיבוש מדיניות עדכנית. ניכר כי אגף מעונות יום פעל באופן הזה, אך התוצאות טרם נראות בשטח.



5. פירוק והרכבה של יחידות ממשלתיות

מזה שנים מתקיים דיון על העברת תחום מעונות יום ממשרד הכלכלה למשרד החינוך. בהחלטות שנסקרו בדוח זה אף הוחלט כי העברת תחום מעונות היום למשרד החינוך דורש הכרעה של הממשלה. בסופו של יום, הועבר תחום מעונות יום, יחד עם כל תחום התעסוקה, למשרד הרווחה במסגרת החלטת ממשלה מיולי 2016. המעבר של היחידות לא לווה בעבודת מטה ונעדר הצדקה מקצועית. באופן ספציפי עבור מעונות היום, לא ברור מה תהיה התרומה, אם בכלל, לשיפור המצב.

6. ניהול מידע

לשובת גיבוש דו"ח זה הוגשו מספר בקשות מידע לאגפים שונים במשרדים הממשלה. באגף מעונות יום, שעבר ממשרד הכלכלה למשרד הרווחה, פועלות שתי יחידות שעוסקות בהרחבת היצע מעונות יום, האחת פועלת למתן הכרה והשנייה לבינוי. מסד הנתונים של שתי היחידות לא משותף. במענה לבקשת מידע מיולי 2017 נכתב כי נוספו 16 מעונות יום עבור 1,200 ילדים. במענה מינואר 2017 דובר על 100 מעונות שנבנו ולא נמסר מספר הילדים המטופלים בהם. בספר תוכניות העבודה של הממשלה לשנים 2017-2018 שפורסם בראשית מרץ 2017, נכתב כי בשנת 2016 נבנו 80 מעונות יום. פערי ידע אלו חזרו והופיעו לאורך כל תהליך כתיבת דו"ח זה. ניכר, אפוא, כי נושא ניהול מידע ונתונים מהווה פער של ממש בנושא מעונות היום, וחסרונותיו ניכרים לאורכו ולרוחבו של תהליך יישום המדיניות.

נספח א': ביצוע תקציב תקנות הנוגעות לבינוי והסבת מעונות יום – 2015-2013

הטבלה שלהלן מציגה נתוני ביצוע עבור תקנות תקציב שמיועדות לבינוי והסבת מעונות יום.

נתוני התקציב לקוחים מתוך המידע שמפרסם משרד האוצר מדי שנה, ומפולחים על בסיס חיתוכים באתר "ניצול התקציב" של המרכז להעצמת האזרח. הנתונים מדגימים את היקף התקציב הניתן עבור בינוי והסבת מעונות יום בין השנים 2013-2015,¹¹ באופן המאפשר לבחון את תקציב הבסיס (כפי שאושר בספר התקציב), התקציב לאחר הסטות (התקציב לאחר ביצוע שינויים והסטות לאורך השנה), ביצוע בפועל (מימוש התקציב במזומן) והתחייבויות (היקף התקציב המחויב בסוף השנה). נתוני הטבלה מדגימים את הפערים המשמעותיים בין היקף ההרשאה לביצוע והקצאת התקציב לנושא מעונות היום לבין מימושו הלכה למעשה לאורך השנים המדוברות.

תקציב מחויב	ביצוע בפועל	לאחר הסטות	בסיס		
194,312,000	14,638,000	138,478,000	69,520,000	2013	תקנה 36410110 – בינוי והסבת מבנים למעונות יום
84,017,000	48,217,000	62,598,000	18,525,000	2014	
5,308,000	4,073,000	9,382,000	14,062,000	2015	
239,298,000	3,688,000	48,089,000	60,000,000	2013	תקנה 36410111 – בינוי והסבת מבנים למעונות יום
116,057,000	14,597,000	32,979,000	81,837,000	2014	
				2015	
142,366,000	–	142,366,000	175,000,000	2013	תקנה 36410112 – בינוי והסבת מבנים למעונות יום 2013-2012
55,523,000	1,452,000	26,523,000	92,000,000	2014	
39,537,000	10,236,000	77,905,000	31,745,000	2015	
				2013	תקנה 36410114 – בינוי והסבת מבנים למעונות יום 2015-2014
425,418,000	–	222,510,000	255,000,000	2014	
691,373,000	113,693,000	318,936,000	277,236,000	2015	
5,799,000	2,538,000	8,338,000	–	2013	תקנה 36410113 – שיפוצים ורכישת ציוד
3,172,000	1,927,000	5,183,000	–	2014	
–	–	–	–	2015	
–	–	–	–	2013	תקנה 36410115 – שיפוצים ורכישת ציוד
–	–	780,000,000	145,000,000	2014	
–	–	–	–	2015	
32,400	64,800	97,000	–	2013	תקנה 36410116 – תמיכה בשכירות מעונות יום
32,400	–	31,000	–	2014	
–	32,400	2,031,000	–	2015	

11 נתוני ביצוע התקציב של שנת 2016 טרם פורסמו על ידי משרד האוצר נכון למועד כתיבת דו"ח זה.

