

17 ספטמבר, 2020

לכבוד:

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים  
(באמצעות אתר תזכירי חוק)

### **הנדון: הערות לטיטת תקנות הפיקוח על מעונות היום ולהערכת ההשפעה הרגולטורית**

1. בשם מטה "בידיים טובות", אנו מתכבדים להציג את הערותינו לטיטת תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות, התש"ף-2020), ולהערכת ההשפעה הרגולטורית הנלווית אליהן.
2. "**בידיים טובות – המטה להשקעה בגיל הרך**" הוא שותפות רחבה, שהתארגנה לאחרונה, ומאגדת ארגוני הורים, מומחים מובילים מהאקדמיה ומהפרופסיה, מפעילי מסגרות לגיל הרך וארגוני חברה אזרחית (רשימת החברים בנספח), הפועלים יחד כדי לקדם השקעה ממשלתית בהכשרת נשות חינוך לגילאי לידה עד שלוש.
3. להלן, התייחסותנו בנפרד לכל אחד מהמסמכים. בתחילת ההתייחסות לכל אחד מהמסמכים מוצגים עיקרי הדברים, ולאחר מכן מוצעים תיקונים או הערות ספציפיות לכל מרכיב רלבנטי, בהתאם לסדר הופעתו באותו מסמך.

#### **א. תקנות הפיקוח**

##### (1) עיקרי הדברים

4. התקנות מהוות התקדמות חשובה לקביעת סטנדרטים להפעלת מעונות יום לפעוטות. אם וכאשר יאומצו ויופעלו, יש בהן פוטנציאל להביא למהפכה המיוחלת באיכות החינוך והטיפול בפעוטות בגילאי לידה עד שלוש. בפרט יש בתקנות פוטנציאל לפתח את הכישורים של נשות המקצוע במעונות, שהן המבוגרות שיוצרות את מציאות חייהם של הפעוטות במשך עשרות שעות בשבוע. בשל כך, התנהגותן וכישוריהן הן בעלות השפעה ניכרת על כל ילד וילדה, על דור המחר ועל עתיד החברה בישראל.
5. בהתייחסותנו הפרטנית אנו מציעים שורה של תיקונים אשר יחזקו את הדרישות בתחום הכישורים של המחנכות-מטפלות. זאת, בדגש על העקרונות הבאים:
  - 5.1. יש להגיע, במהירות המירבית, למצב בו כלל המחנכות-מטפלות יקבלו את הכלים המקצועיים הנדרשים לבצע את עבודתן באמצעות הכשרה מקצועית ייעודית, ולהציב זאת כסטנדרט בסיסי להפעלת מעון מעתה ואילך.
  - 5.2. רכישת הכישורים צריכה להתבצע תוך כדי עבודה ובשילוב מלא עם ההתנסות המעשית במעון.
  - 5.3. ההכשרה צריכה להיות רציפה ומתמשכת, כולל הקצאת משאבי הדרכה בהתאם.
  - 5.4. תכני ההכשרה ומהלכה צריכים להיקבע ע"י מוסד לימודי בעל יכולות מקצועיות רלבנטיות ברמה הגבוהה ביותר, בשיתוף עם מעסיק, כדי להבטיח התאמה ושילוב הלימודים בעבודת המעון השוטפת.
  - 5.5. כל מנהלות המעון צריכות לעבור הכשרה ייעודית לתפקיד זה.
6. לאורך כלל התקנות, ניתנות סמכויות ושיקול דעת נרחב לממונה – מנהל האגף למעונות יום - בשורה של תחומים, ובפרט בסעיפים 3 ו-6ג. אנו תומכים בגמישות שניתנה לממונה, אולם מציעים שהתקנות יגדירו בצורה ברורה יותר את הדרך בה יופעל שיקול הדעת בנושאים אלו. ספציפית, אנחנו מציעים שהממונה ידרש להגדיר קריטריונים ברורים להחלטות אלו ותהליך מסודר להגשת בקשות לחריגה מהסטנדרטים. הקריטריונים והתהליך יעוגנו בנוהל אשר יפורסם ברבים, בשלב ראשון כטיטת הערות הציבור. בנוסף לכך, אנו מציעים כי כל החלטה על חריגה תנומק בכתב על בסיס הנוהל, ותפורסם

ברבים לצד הההנמקה, עם הסתרת פרטים העשויים לפגוע בצנעת הפרט. תיקונים ברוח זו הוצעו לכל אחת מתקנות המשנה הרלבנטיות, כמפורט להלן.

7. התקנות אינן עוסקות בנושא **ההערכה והמדידה** של איכות הטיפול במעונות. אנו סבורים כי בקרת איכות הינה כלי הכרחי, ועל כן הצענו תקנה חדשה המתייחסת לעניין זה, כמפורט להלן.

8. בנוסף לכך, הצענו תיקונים או תוספות נקודתיים בנושאים אחרים, בעיקר כדי ליעל, לחדד או להרחיב את התקנות. בכל מקום, ניתנו נימוקים ספציפיים לתיקונים המוצעים.

#### (2) התייחסות פרטנית לתקנות על פי סדר

9. בפתח הדברים, אנו מבקשים להתייחס לנושא שאינו מופיע כלל בתקנות: **המדידה והערכה של איכות הטיפול במעונות**. בלעדיהן לא ניתן לדעת כי הפעוטות מקבלים מענה לצרכיהם. אנו סבורים כי האחריות לבקרת איכות צריכה להיות על המדינה, באמצעות האגף למעונות יום.

10. בראייתנו, יש לקבוע בתקנות כי עמידה במדדי איכות תהיה אחד מהתנאים לחידוש הרשיון, ואי עמידה בהם תהיה עילה לשלילתו. כמו כן, יש להבהיר כי על המעונות לשתף פעולה עם תהליכי הערכה, הכוללים ברוב המקרים תצפיות במעון עצמו. בהתאם לכך, אנו מציעים הוספה של **תקנה חדשה**, שנוסח סעיפיה יהיה:

" (א) הממונה יקבע מדדים לאיכות החינוך והטיפול במעונות היום ושיטות לבדיקתם. במסגרת זאת, ייקבע הממונה את הרמה המינימלית של מדדים אלו הנדרשת מכל מעון. אם נבדק מעון ולא עמד ברמה הנדרשת, יגיש המעון לממונה תכנית מפורטת לתיקון המצב תוך 90 יום מהיום שקיבל הודעה על כך. אם דחה הממונה את התכנית שהוגשה, יישלל הרשיון למעון. אם התכנית אושרה ע"י הממונה, הממונה יבדוק בחלוף שנה את מדדי האיכות, ואם לא עמד בהם המעון, יישלל רשיונו.

(ב) בכדי לאכוף את הוראות תקנת משנה א', הממונה יבצע, מעת לעת, בדיקות של איכות החינוך והטיפול במעונות יום, על בסיס מדגמי או בכל שיטה אחרת, לפי שיקול דעתו, באמצעות אנשים או גופים אותם יסמך לצורך זה.

(ג) מנהל מעון ישתף פעולה באופן מלא עם הגופים והאנשים שעליהם הטיל הממונה ביצוע בדיקות אלו, כולל מתן גישה לקיום תצפיות במעון. מנהל מעון, הסבור כי בנסיבות הקיימות באותו מעון, ביצוע תצפיות כאלו יגרום נזק לפעוטות או לטיפול בהם, יגיש לממונה בקשה מפורטת ומנומקת, לפטור מהשתתפות בתהליכי הבדיקה. אם בקשה כזו תאושר, הפטור יעמוד בתוקף למשך שנה ממועד אישורו.

(ד) הממונה יגבש, תוך שישה חודשים ממועד כניסתן של תקנות אלו לתוקף, נוהל אשר יפרט את מדדי האיכות, הרמות המינימליות הנדרשות מכל מעון, ושיטות הבדיקה המתאימות. טיטה של הנוהל תפורסם להערות הציבור."

11. מכאן להתייחסות ספציפית לתוכן התקנות, בהתאם לעקרונות שפורטו בעיקרי הדברים לעיל, לפי סדר הסעיפים, ולא דווקא לפי סדר חשיבות הדברים. שמרנו על הטרימינולוגיה של טיוטת התקנות, כולל התייחסות ל"מחנכים-מטפלים", למרות שרוב העובדים בתחום הן עובדות, ומטרתנו כמטה ציבורי הוא לדאוג להכרה בעבודתן של המחנכות-מטפלות, ולהעלאת כישוריהן והפיכתן לפרופסיה מקצועית מובילה בישראל.

12. בתקנה 1 ישנה אי בהירות **בהגדרת "תקינה"**, מכיוון שלא ברור אילו מחנכים-מטפלים ייספרו לצורך זה, וכיצד הספירה תעשה, בענף בו ישנו תחלופה גבוהה ועובדות רבות במשרה חלקית. בהתאם לכך, אנו מציעים שהגדרה זו תתוקן לנוסח הבא (השינוי ותוספותינו מסומנים בקו תחתון):

"תקינת מחנך-מטפל" או "תקינה" – היחס בין מספר המחנכים-מטפלים העובדים במעון לבין מספר הפעוטות השוהים בו, בכל רגע נתון"

13. בתקנה 2 נאמר כי **מטרת התקנות** הינה קביעת תנאים לפעילותו של מעון שניתן לו רשיון. לטעמנו, נוסח זה עמום, ואינו מבהיר שעמידה בתקנות הינה תנאי לקבלת רשיון ועילה לשלילתו, בהתאם לסעיפים 6 ו-7 לחוק הפיקוח על מעונות היום. על כן, אנו מציעים כי נוסח התקנה יורחב כך שנוסחה יהיה (תוספותינו מסומנות בקו תחתון, והמחיקה בקו אמצעי):

"מטרת תקנות אלה היא לקבוע תנאים לפעילותו של מעון יום לפעוטות שניתן לגבי רשיון הפעלה. עמידה בתקנות אלו, כולן או מקצתן, היא תנאי לקבלת או חידוש רשיון, בהתאם לסעיף 6 (א) (4) לחוק, ואי עמידה בהן, כולן או מקצתן, הינה עילה מספיקה לתליה או ביטול של הרשיון בהתאם לסעיף 13 (א) (2) לחוק."

14. בתקנת משנה 3ה' **הגדרת "מחנך-מטפל"** כוללת גם את מנהל המעון ו"עובד במעון היום הנמצא במגע ישיר ומתמשך עם הפעוטות". בראייתנו, מנהל המעון יכול להיכנס להגדרה זו אם הוא עובד בפועל עם הפעוטות, ואין לקבל כי כל עובד שנמצא במגע עמם יחשב מחנך-מטפל, כיוון שמבשל/ת או כל איש סיוע אחר לא יכולים להיחשב כ"מחנך-מטפל" אם לא עברו את ההכשרה ואין להם את הניסיון הנדרש. לכן מציעים לשנות את תקנת משנה 3ה' לנוסח הבא:

"בתקנה זו "מחנך-מטפל" – לרבות מנהל המעון, אם הוא עבר את ההכשרה הנדרשת ויש לו את הניסיון הנדרש, והוא עובד כמחנך-מטפל של הפעוטות."

15. בתקנת משנה 5ב', העוסקת ב**הכשרת מחנך-מטפל**, נקבע כי ניתן להעסיק מחנך-מטפל אם עבר בחינה, כאחת מהחלופות לעמידה בדרישות ההכשרה. בראייתנו, בחינה (מכל סוג שהוא) יכולה לבדוק רק טווח צר מבין הכישורים להם נדרש מחנך-מטפל. על כן, היא אינה יכולה לשמש כחלופה לצורך הסמכת מחנך מטפל. בהתאם לכך, אנו מציעים למחוק את המילים "או עבר בחינה כאמור בתקנה 8" מתקנת משנה 5ב'. במקום בחינה חיצונית, ניתן בראייתנו להסתמך על הערכתו של צוות הקורס והמוסד בו מתקיימת ההכשרה, במיוחד כאשר מדובר מדובר במוסד אקדמי המפוקח ע"י המל"ג. בכל מקרה, אנו רואים את ההכשרה כמאמץ מתמשך, ולא כהליך עם נקודת סיום, כפי שמשמע מעריכת בחינה.

16. בתקנת משנה 5ג' נקבע כי במקרים בהם מחנך-מטפל לא עבר הכשרה, "יפעל מנהל מעון יום לפעוטות למילוי הכשרת המחנך-מטפל תוך שנה ממועד כניסתו למעון היום". בראייתנו, הנחייה זו עמומה ואינה מטילה מחויבות ברורה על מנהל המעון. במקום זאת, אנו מציעים את הנוסח הבא:

"על אף האמור בתקנת משנה (ב), מחנך-מטפל שלא עסק במקצוע בעבר, יוכל להשלים את הכשרתו תוך שנה מתחילת עבודתו במקצוע. אם לא ישלים הכשרתו תוך שנה, לא יהיה ניתן להעסיקו כמחנך-מטפל עד להשלמת ההכשרה הנדרשת. מחנך-מטפל שעסק במקצוע לפני כניסת התקנות לתוקפן, יידרש לעבור את ההכשרה הנדרשת תוך שלוש שנים מכניסת התקנות לתוקפן. אם לא ישלים את הכשרתו עד מועד זה, לא יהיה ניתן להעסיקו כמחנך-מטפל עד להשלמת ההכשרה הנדרשת."

17. בתקנה 6, העוסקת ב**תכני ההכשרה של מחנכים-מטפלים**, ישנה אי בהירות לגבי היחס בין תת-סעיפים א' וד'. בתת-סעיף א' נאמר שההכשרה תתקיים ב"תכני ההכשרה שיוורה עליהם הממונה" ובסעיף ד' נאמר ש"התכנים המנויים בתוספת השניה ייכללו בין תכני ההכשרה". לא ברור האם הממונה רשאי להוסיף תכנים מחייבים על אלו שנכללו בתוספת השניה. בראייתנו, חשוב לאפשר גמישות מירבית בתכני ההכשרות, כדי להבטיח את התאמתן לצרכי המחנכים-מטפלים והפעוטות בכל מעון. בהתאם לכך, אנו מציעים את התיקונים הבאים:

17.1. תקנת משנה 6א' תתוקן כך שייקרא (תיקונינו מסומנים בקו תחתון):

"על מחנך-מטפל לעבור הכשרה הכוללת את התכנים בתוספת השניה במוסד לימודי או בקורסים מוכרים כאמור בתקנה 7."

17.2. תקנת משנה 6ד' תימחק.

18. בנוסף, אנו מציעים **צמצום בתכני החובה להכשרת מחנכים-מטפלים**, כדי לאפשר גמישות ואפשרות להכנסת תכנים משמעותיים, בהתאם לצרכים במסגרות בהן הם מועסקים. לשם כך, מוצע כי בתוספת השניה יימחקו סעיפים 3 (קהילה),

7 (איכות הטיפול בגיל הרך) ו-8 (העשרת שפת המחנך-מטפל). על אף שכל אלו תכנים חשובים וראויים, הם אינם יכולים להיחשב כתכני ליבה, הנדרשים בכל הכשרה. שילובם הכפוי בכל הכשרה עשוי לבוא על חשבון תכנים דחופים יותר. כמו כן, סעיפים 10 (עזרה ראשונה והחייה) ו-11 (בטיחות והתנהלות מונעת סיכונים) חוזרים שוב על הדרישה הנפרדת שכבר נכללת בתקנת משנה 5א'. לכאורה, משתמע מכך שמחנכים-מטפלים יידרשו לעבור הכשרה זו פעמיים, וזו בוודאי אינה הכוונה. בהתאם לכך, אנו מציעים להוריד סעיפים אלו מהתוספת השניה.

19. תקנת משנה 6ב' מאפשרת ביצוע **הכשרה תוך כדי עבודה**. בעינינו, הנחייה זו אינה הולכת מספיק רחוק. חינוך-טיפול הינו מקצוע מעשי, ולא ניתן ללמוד אותו בכיתה בלבד. על כן, כל הכשרה חייבת לכלול מרכיב משמעותי של התנסות בעבודה עצמה, ולשלב באופן מלא ואינטגרטיבי בין ההתנסות לבין הלימודים בכיתה. כדי להבטיח שהשילוב יהיה אפקטיבי, חשוב שהמעסיק יהיה מעורב בהכשרה, ואף יקצה חונך לכל משתתף. בהתאם לכך, אנו מציעים כי במקום הנוסח הנוכחי של תקנת משנה 6ב' ייכתב:

"ההכשרה תעשה בשילוב עם התנסות מעשית בעבודה בפועל כמחנך-מטפל במעון, כך שהלימודים יתייחסו להתנסות ואילו ההתנסות תיישם את הכלים שנרכשו בלימודים. בהתאם לכך, המוסד המפעיל את תכנית הלימודים יתכננה ויפעילה בשיתוף עם המעון בו מועסק המחנך-מטפל או אשר בו תתקיים התנסות המעשית. המעון גם יקצה לכל מחנך-מטפל חדש במקצוע חונך, שהינו מחנך-מטפל מנוסה, שיכיר את תכני ההכשרה וישלב בינה לבין החניכה."

20. תקנת משנה 6ג' מאפשרת לממונה **לפטור מחנכים-מטפלים מחובת ההכשרה או להתאים להם הכשרה**. בראייתנו, ישנם בהחלט מקרים בהם יש מקום לפטור או התאמות. עם זאת, מרכיבים כמו ותק, נסיון או תפקידים אינם בהכרח מעידים על רמת הכישורים. בראייתנו, רמת הכישורים צריכה להיות הקריטריון היחיד לפטור או התאמות. כמו כן, בהתאם להערותנו הכלליות לעיל, הסעיף מקנה לממונה סמכות נרחבת אך אינו מגדיר כיצד סמכות זו תופעל. בהתאם לכך, אנו מציעים כי במקום הנוסח הנוכחי של תקנת משנה 6ג' ייכתב:

"הממונה רשאי להורות על תכנית הכשרה מותאמת או לפטור מחובת הכשרה לפי תקנות אלה, בהתחשב בכישוריו של המחנך-מטפל. כן רשאי הממונה להורות על הכשרת ריענון מעת לעת. הממונה יגבש נוהל, שטיטה שלו תפורסם להערות הציבור, אשר בו יוגדרו קריטריונים ברורים להחלטות על פטור או התאמות, דרך בחינת כישורי המחנך-מטפל, והתהליך להגשת בקשות לפטור או התאמות. כל החלטה לאשר פטור או התאמה, באופן מלא או חלקי, תפורסם ברבים, בליווי הנמקה המתייחסת לנוהל, תוך השמטת פרטים הפוגעים בצנעת הפרט."

21. בתקנה 6 אין התייחסות לדרישות **ההכשרה של מנהל המעון עצמו**. מאחר וכישורים של מנהל המעון הינם בעלי חשיבות רבה לצורך איכות החינוך והטיפול בפעוטות, אנו סבורים כי ראוי שהתקנות יתייחסו לעניין זה. בהתאם לכך, אנו מציעים כי תצורף תקנה חדשה, או תקנת משנה חדשה לתקנה 6, שנוסחה יהיה:

"לא יפעל מעון יום אלא אם מנהלו סיים בהצלחה הכשרה ייעודית לצורך זה במוסד לימודי מוכר לפי סעיף 7. מנהל מעון יום אשר כיהן בתפקידו בעת כניסת התקנות לתוקפן, יוכל להשלים הכשרה כזו תוך שנתיים מכניסת התקנות לתוקף. אם לא ישלים את הכשרתו עד מועד זה, לא יוכל לכהן כמנהל מעון עד להשלמת ההכשרה הנדרשת. מנהל מעון יום חדש, שלא כיהן בתפקיד מסוג זה בעבר, ישלים הכשרה כזו תוך שנה מתחילת כהונתו. אם לא ישלים את הכשרתו עד מועד זה, לא יוכל לכהן כמנהל מעון עד להשלמת ההכשרה הנדרשת."

22. לעניין **הכרה במוסדות לימודיים** - בתקנת משנה 7א', בסעיף קטן 1 נאמר שמוסד או קורס יוכלו להיות מוכרים ע"י מנהל האגף להכשרות מקצועיות. בראייתנו, סמכות זו צריכה להיות מוטלת על הממונה, אשר תפקידו לתכלל את הפיקוח על המערכת, ובתוך כך לוודא שההכשרות מתקיימות באיכות הנדרשת. כמו כן, בשל החשיבות של החלטות מסוג זה, אנו סבורים שאין להסמיך את האחריות על בעל תפקיד אחר, אלא להשאירה באחריותו האישית של הממונה. גם בסעיף זה, אנו סבורים שיש לעגן החלטה מסוג זה בנוהל מסודר. בהתאם לכך, אנו מציעים כי במקום הנוסח הנוכחי של תקנת משנה 7א', סעיף קטן 1, ייכתב:

- "מוסד שהכיר בו הממונה, לאחר שהמוסד הוכיח, להנחת דעתו של הממונה, את יכולתו להעביר את תכנית ההכשרה לאנשי חינוך לגיל הרך ברמה נאותה. הממונה יגבש נוהל, אשר בו יוגדרו קריטריונים ברורים להכרה במוסד, ויותווה תהליך מסודר להגשת בקשות להכרה. כל החלטה להכיר במוסד תפורסם ברבים, בליווי הנמקה המתייחסת לנוהל. הנוהל יגובש תוך שישה חודשים ממועד כניסתן של תקנות אלו לתוקף, וטיוטת הנוהל תפורסם להערות הציבור לפני כניסתה לתוקף."
23. בתקנת משנה 7א', בסעיף קטן 2, נאמר שכל מוסד להשכלה גבוהה אשר מעניק תואר בחינוך יוכל לבצע הכשרות למחנכות-מטפלות. מאחר וחינוך לגיל הרך הוא תחום התמחות ייחודי, אנו מציעים להגביל את ההכרה למוסדות אשר מורשים להעניק תואר לחינוך בגיל הרך. בהתאם לכך, אנו מציעים להוסיף בסעיף קטן 2, אחרי המילים "במגמת חינוך" את המילים "לגיל הרך".
24. בתקנת משנה 7א', בסעיף קטן 4, ניתנת הרשאה לכל "מוסד או קורס" שהוכרו ע"י משרד החינוך ועוסקים בגיל הרך. בראייתנו, גם אם קורס עוסק בגיל הרך, הוא אינו בהכרח תכנית הכשרה מתאימה למחנכות-מטפלות לפעוטות. על כן, אנו מציעים להסיר את המילים "או קורס" מסעיף קטן זה.
25. בתקנת משנה 8, נאמר כי מנהל האגף להכשרות מקצועיות "רשאי" לערוך **בחינות** הבודקות את העמידה בתנאי ההכשרה. משתמע מסעיף זה, כי במידה ויערכו בחינות אלו, הן יהיו תנאי הכרחי לעמידה בתנאי ההכשרה. בראייתנו, כמצויין לעיל, בחינות אינן יכולות לבדוק את הכישרים הנדרשים ממחנך-מטפל לפעוטות. נוכח זאת, אנו מציעים למחוק את תקנת משנה 8, או לחליפין, להבהיר כי בחינות אלו לא יהיו מחייבות.
26. בתקנת משנה 9א', נקבע כי אחד מתנאי הרשיון הינו מתן 4 **שעות הדרכה חינוכית** בחודש לצוות המעון. זהו הסטנדרט המקובל כיום במעונות המסובסדים, אך לדעת כלל גורמי המקצוע, היקף זה נמוך משמעותית מהצורך האמיתי. על כן, אנו מציעים להגדיל את היקף ההדרכה הנדרש בצורה משמעותית, ובנוסף, במקום לקבוע אותו באופן אחיד לכלל המעונות, מוצע לקבוע את הרף בהתאם לכמות המחנכות-מטפלות במעון. כמו כן, ישנה חשיבות רבה להגדרת תפקידו של המדריך החינוכי והכישרים הנדרשים ממנו. אנו מציעים שהגדרות אלו ינוסחו באופן רשמי וטיטה שלהן תועבר להערות הציבור. בהתאם לכך, אנו מציעים כי במקום הנוסח הנוכחי של תקנת משנה 9א', ייכתב (תיקונינו מסומנים בקו תחתון):
- "מבלי לגרוע מהוראות תקנה 6, לא ייתן הממונה רישיון אלא אם יתחייב מבקש הרישיון כי במהלך כל שנת לימודים יקבל צוות המעון הדרכה חינוכית המועברת על ידי מדריך חינוכי בהיקף של לפחות שעה וחצי לחודש על כל מחנכת-מטפלת המועסקת במעון; ההדרכה החינוכית תכלול פגישות אישיות, פגישות עם צוות המעון כולו ביחד, או על פי חלוקה בקבוצות. תפקיד המדריך החינוכי והכישרים הנדרשים ממנו ייקבעו בנהל שטיטה שלו תפורסם להערות הציבור, תוך שישה חודשים ממועד כניסתן של תקנות אלו לתוקף."
27. בתקנה משנה 12א', נקבע כי הממונה "רשאי" להוציא **הנחיות והמלצות בנוגע לסדר יום ותכנית התפתחות שנתית במעון**. בראייתנו, הנחיות כאלו הינן הכרחיות, ועל כן ראוי לנסח את התקנה מחדש בהתאם ולהוסיף לה לוח זמנים מחייב. בהתאם לכך, אנו מציעים כי המשפט האחרון בתקנת משנה זו יתוקן כך שנוסחו יהיה (תיקונינו מסומנים בקו תחתון):
- "הממונה יוציא, תוך שישה חודשים מכניסת תקנות אלו לתוקף, הנחיות והמלצות בקשר לסדר היום ועיקרי התכנית ההתפתחותית החינוכית (להלן – תכנית התפתחותית) בהתחשב בכל קבוצת גיל. טיטה של ההנחיות תפורסם להערות הציבור."
28. בתקנה משנה 12ד', מנהל המעון מחוייב להסתייע **במדריך החינוכי** לצורך בניית סדר היום ו"רשאי" להסתייע בו לצורך בניית תכנית התפתחותית. לדעתנו, התכנית מחייבת סיוע של המדריך החינוכי, אפילו יותר מסדר היום. על כן, אנו מציעים שנוסחה של תקנה 12ד' יהיה כדלקמן (תיקונינו מסומנים בקו תחתון)
- "על מנהל המעון להסתייע במדריך החינוכי לבניית עיקרי תכנית התפתחותית וסדר היום אשר ייקבע בתחילת השנה כאמור."

29. בתקנה 17, מפורטים הכללים הנוגעים ל**תיק מעון**. בראייתנו, נכון ויעיל יותר כי תיקי המעון יהיו תיקים מקוונים, שינוהלו באמצעות מערכת מקוונת מרכזית, שתפותח ותתוחזק ע"י האגף למעונות יום. מנהלי המעון יידרשו להיכנס למערכת באמצעות מערכת ההזדהות הממשלתית, למלא טפסים מקוונים, ולהעלות מסמכים סרוקים כאסמכתא, בהתאם למידע הנדרש בתקנות. מערכת כזו תשפר משמעותית ותייעל את יכולת הפיקוח והאכיפה של המשד, ותייצר סטנדרט אחיד וברור. כמו כן, היא תאפשר הפקת מידע ונתונים כלל מערכתיים ועדכניים. בהתאם לכך, אנו מציעים צירוף של תקנת משנה לתקנה 17, שנוסחה יהיה כלהלן:

"תיקי המעון יעודכנו באופן שוטף ויונהלו ע"י מנהלי המעון באמצעות מערכת מקוונת, שתפותח ותופעל ע"י האגף, ותהיה נגישה באמצעות מערכת ההזדהות הממשלתית. התיקים המקוונים יכללו את כל הפרטים שצוינו לעיל, למעט הפרטים האישיים של הפעוטות בסעיף קטן 3 לתקנת משנה 17א, שיישמרו בעותק קשיח, לתקופה שנקבעה בתקנת משנה 17ב. בתיק המעון המקוון יוכלו לצפות רק מפקחים ומנהל אותו מעון."

## ב. דוח RIA – הערכת השפעות רגולציה

### (1) עיקרי הדברים

30. אנו חלוקים על שתי הנחות יסוד העומדות בבסיס הדו"ח:

30.1. הדו"ח קובע כי **מטרתה הראשית של החקיקה**, מתוקפה נקבעות תקנות אלו, היא מניעת פגיעה בפעוטות. בפועל, החוק מציב יעדים הרבה יותר רחבים, הכוללים גם **קידום התפתחותם ומילוי צרכיהם של פעוטות**. ההתעלמות מיעדים רחבים אלה משפיעה הן על ניתוח ההשפעות בדו"ח והן על תוכן התקנות המוצעות. אילו הם היו מובאים בחשבון, היה ניכר כי התועלת בהגברת הסטנדרטים גבוהה משמעותית מכפי שמוצג בדו"ח, ועל כן היה ראוי לחזק את התקנות בהתאם.

30.2. הדו"ח מתייחס להרחבת ההיצע של מעונות היום, ושילוב אמהות בשוק העבודה, כיעד שווה ערך במשקלו למטרת החוק, שאינו מזכיר כלל נושאים אלו. עמדה זו מובילה לכך שהתקנות מצומצמות מדי ומציבות סטנדרטים שאינם מקדמים בצורה מספקת את מטרת החוק, כדי למנוע פגיעה בהיצע. לטעמנו, על אף שזוהי מטרה בעלת ערך, שראוי להביאה בחשבון, המשקל שניתן לה מופרז. הדרך הנכונה לקדם את הגדלת ההיצע היא באמצעות הגדלת התקציב הממשלתי לסבסוד שכר הלימוד לאלו שאמצעיהם הכספיים מוגבלים יותר. בניגוד לכך, הנמכת הסטנדרטים תביא להגדלת הפערים החברתיים, מכיוון שהורים שיוכלו לשלם יקבלו סטנדרטים גבוהים יותר מהנדרש בתקנות הפיקוח.

31. בדו"ח מופיעים או נעשה **שימוש בנתונים לא עדכניים, שגויים או בלתי עקביים** בנוגע למספר מעונות הסמל (עמ' 4, 8) מספר הפעוטות במעונות הסמל (עמ' 4, 8), מספר המחנכות-מטפלות במעונות הסמל (עמ' 8, 20), ועלות שכרן הממוצעת של מחנכות-מטפלות (עמ' 32). בהתאם לכך, גם החישוב של עלות השינויים בתקינה אינו מדויק (עמ' 32).

32. בדומה לכך, גם בתיאור המצב הקיים בתחום ההכשרה וההדרכה, וניתוח השפעת התקנות בתחום זה, ישנם נתונים לא מדויקים או לא מבוססים בנוגע לדרישות הקיימות ממחנכות-מטפלות ושיעור אלו שעברו בהכשרה מתוכן (עמ' 22-23), והערכת חסר משמעותית של עלות ההכשרה (עמ' 34). בהתאם, גם החישובים של כמות המטפלות שיידרשו להשתתף בהכשרה (עמ' 23) ושל העלות הכוללת של ההכשרות (עמ' 34) אינם מדויקים. בתחום ההדרכה, אין הלימה בין המשימות המוגדרות למדריכות (עמ' 24-25) לבין היקף השעות המוקצה להדרכה. חישוב עלות ההדרכה מבוסס על תעריף שאינו עולה בקנה אחד עם התמחור הקיים שקבעה ועדת המחירים (עמ' 35).

### (2) התייחסות פרטנית

33. בחלק א לדו"ח, בסעיף 1 (עמ' 3), נכתב כי האגף פועל לשילוב אמהות בשוק העבודה, ו"מתוך כך" פועל להרחבת ההיצע המעונות "תוך" פיקוח על שלומם והתפתחותם של הפעוטות. לפי נוסח זה, עבודת האגף ממוקדת בשוק העבודה, ומתן

חינוך וטיפול איכותי לפעוטות הינה מטרה משנית בלבד. גישה זו אינה תואמת את חוק הפיקוח על מעונות ליום לפעוטות, אשר מטרתו מוגדרת כך: "מטרתו של חוק זה לקבוע הסדר לעניין הפעלת מעונות יום לפעוטות, ובכלל זה רישום ופיקוח עליהם, לשם הגנה על שלומם, על זכויותיהם ועל כבודם של פעוטות השוהים במעונות כאמור, כדי לקדם את התפתחותם, ולשם הבטחת מתן תנאים נאותים, מניעת היפגעותם של פעוטות, סביבה חינוכית וטיפולית הולמת לפעוטות אלה ומילוי צורכיהם הגופניים, הרגשיים, החברתיים והחינוכיים." **מכיוון שהוטל על האגף ליישם ולאכופ את החוק, הרי ששימתו – לצורך תקנות אלו – צריכה להיות זהה למטרה שנקבעה בחוק.**

34. בחלק א לדו"ח, בסעיף 2.1 (עמ' 4) מופיעים נתונים לא מדויקים לגבי מעונות הסמל. נכתב שישנם 100,600 ילדים במעונות סמל ועוד 12,300 פעוטות במשפחתונים פרטים, ובהערות שוליים 5 נכתב שמספר זה כולל כ-15 אלף ילדים שהופנו ע"י שירותי הרווחה. עם זאת, בפועל, נתונים אלו אינם כוללים את מספר הילדים שהופנו ע"י הרווחה, אשר עומד על 19,153 בשנת הלימודים תשע"ט.<sup>1</sup> על כן, מספרם הכולל של הילדים במעונות הסמל גדול משמעותית מהמספר הנקוב בדו"ח (לא ניתן לדעת את המספר המדויק, מכיוון שאין התפלגות של המופנים ע"י הרווחה למעונות ולמשפחתונים). בנוסף, נכתב בדו"ח כי מספר מעונות הסמל עומד על 2,218, בעוד המספר בפועל עומד על 2,362.<sup>2</sup>

35. בחלק א לדו"ח, בסעיף 3.1 (עמ' 8) חוזרים הנתונים השגויים לגבי מספר המעונות שהופיעו בסעיף 2.1. בנוסף לכך, החישובים המופיעים בסעיף זה אינם נכונים:

35.1. ציין שמספר הילדים למעון עומד על 70 פעוטות בממוצע. לפי ממוצע זה, כמות הפעוטות הכוללת במעונות הסמל צריכה לעמוד על מעל 165,000 (70 פעוטות במעון כפול 2,362 מעונות). היקפים כאלו אינם תואמים את הנתונים האחרים המצויינים בדו"ח עצמו ובמקומות אחרים.

35.2. ציין כי בכל מסגרת בממוצע הועסקו 9 אנשי צוות טיפולי חינוכי (לא נכלל מקור לנתון זה). בהנחה שהצוות כולל את מנהלת המעון, ועל כן מדובר ב-8 מחנכות-מטפלות בכל מעון, הנתון מעיד על כך שישנן בסך הכל כ-19 אלף מחנכות מטפלות במעונות הסמל (8 מחנכות-מטפלות במעון כפול 2,362 מעונות). אולם הדו"ח מציין מספר של כ-12,800 מחנכות-מטפלות, הערכת חסר משמעותית. חישוב זה גם סותר קביעה במקום אחר בדו"ח (עמ' 20) לפיה ממוצע התקינה במעונות הסמל עומד על 7.84 מחנכות-מטפלות במשרה מלאה לפעוט. מכאן, שישנן לפחות 14,000 משרות מלאות של מחנכות-מטפלות במעונות הסמל. מספרן של המחנכות-מטפלות בפועל אמור להיות גבוה משמעותית, מכיוון שרבות מהן עובדות במשרה חלקית.

36. בחלק א לדו"ח, בסעיף 4 (עמ' 11), נטען כי **המטרה המרכזית של החוק** היא לדאוג לשלומם ולבטיחותם של פעוטות, בהקשר של מניעת פגיעה בהם. זוהי פרשנות מצמצמת לחוק, המתעלמת מנוסחו המלא, המבהיר כי לצד יעדים אלה, מטרתו גם לקדם את התפתחותם של פעוטות ולתת מענה לצרכיהם השונים. בהתאם לפרשנות מגבילה זו, סעיפים 4-6 (עמ' 11-18) המנתחים את הבעיה ותכלית התקנות אינם עוסקים כמעט בכלל בסוגיות של איכות החינוך וצמיחה אישית.

37. בחלק א לדו"ח, בסעיף 6 (עמ' 15) נאמר כי על הרגולציה לאפשר את המשך הגדלת ההיצע של מעונות היום, וספציפית לא לפגוע בתמריצים להשתלב בתעסוקה. אין ספק כי מדובר במטרות ראויות וחשובות, שיש להביא אותן בחשבון בעת קביעת התקנות והערכת השפעתן. עם זאת, מהניסוח בדו"ח נראה כי מדובר בתנאי מגביל, כלומר לא נשקלו תקנות העשויות לפגוע בהרחבת ההיצע או בתעסוקה. אם זה אכן המצב, מדובר, לטעמנו, **בחריגה מהנחיות החוק**, הקובע מטרות אחרות לתקנות. בראייתנו, יש מקום לשקול גם תקנות שעשויות לפגוע בהיצע המעונות או בתעסוקה, כל עוד הן מקדמות את מטרות החוק, והתועלת בהן עולה על הנזק, בטווח הארוך. זאת, במיוחד שבידי הממשלה כלים נוספים להשגת מטרות בתחום התעסוקה, כמו הגדלת התקציבים המוקצים לסבסוד שכר לימוד במעונות.

<sup>1</sup> מריה רבינוביץ', יסכה מוניקנדם-גבעון, ואיתי וייסבלא, "מסגרות לילדים בגיל הרך והפיקוח הממשלתי עליהן", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2020, ע' 10. [קישור](#)

<sup>2</sup> שם, עמ' 11.

38. בחלק ב לדו"ח, בסעיף 1 (עמ' 19) נאמר שחלק מתפקידה של המדריכה החינוכית הוא "לזהות התנהגויות חריגות במעון". תפקיד זה אינו נכלל במסגרת תיאור משימותיה של ההדרכה החינוכית באוגדן ההנחיות שפרסם האגף.<sup>3</sup> הוא גם אינו סביר בהתחשב בצורת עבודתה של המדריכה, אשר אינה מבצעת ביקורת פתע או צופה באופן שוטף בנעשה במעון. בראייתנו, אין זה נכון להתייחס להדרכה החינוכית ככלי לצורך זה.

39. בצורה דומה, ישנה התייחסות למעורבות הורים "בזיהוי מקרים של הזנחה והתעללות במעון". לא ברור כיצד מעורבות הורים, כפי שהיא מוגדרת בתקנות, יכולה להוביל לזיהוי מקרים מסוג זה.

40. בחלק ב לדו"ח, בסעיף 2.1 (עמ' 21) מצויין בטבלה כי דרישות התקינה המשופרות יידרשו הוספת 3,000 מטפלות למעונות הסמל. בראייתנו, מדובר בצפי סביר, אולם לא ברור כיצד חושבה כמות זו, והיא סותרת נתונים שהובאו במקומות אחרים בדו"ח. בחלק ג לדו"ח, בסעיף 1 (עמ' 32), נאמר שמדובר שהמספר של 3,000 מטפלות משקף גידול של 23.3% במספר המטפלות, אולם חישוב זה מעלה מספר קשיים נוספים, כפי שיפורט להלן.

41. בחלק ב לדו"ח, בסעיף 2.2 (עמ' 22) מתוארות דרישות ההכשרה הקיימות, ונקבע כי כיום "במעונות המוכרים כל הצוות החינוכי במעון חייב להיות בעל הכשרה של מחנכת-מטפלת לפחות (סוג 1)". אמירה זו אינה מדויקת, ואינה תואמת למצב בשטח ולמדיניות המשרד. באתר האגף למעונות יום ומשפחתונים נכתב כי "האגף רואה בדרישות ההכשרה, דרישות מחייבות וקריטיות להבטחת איכות הטיפול הניתן במעון, יחד עם זאת מודע למצוקת הגיוס הקיימת למקצועות אלו", ובהתאם לכך הוא מאפשר פתיחת מעון גם אם רק מחנכת-מטפלת אחת בכל כיתה בעלת סיווג 1 או חמש שנות ניסיון. ראו [בקישור](#).

42. בחלק ב לדו"ח, בסעיף 2.2 (עמ' 22-23) מתוארת רמת הכישרים הקיימת במעונות, ונאמר כי 30% מהמחנכות-מטפלות במעונות הסמל אינן בעלות הכשרה. בפועל, מדובר בשיעור גבוה בצורה משמעותית, ככל הנראה מעל ל-50%:

42.1 המקור לנתון המופיע בדו"ח הוא סקר טאליס מ-2018,<sup>4</sup> אולם המידע שנאסף בסקר אינו יכול להעיד על שיעור המחנכות-מטפלות שעברו הכשרה רלבנטית. בדו"ח שפורסם על הסקר, לא פורטו שיטות הדגימה, ועל כן קשה לדעת עד כמה הוא מייצג את המצב במעונות. בנוסף, אחוז נשות הצוות שעברו הכשרה חושב על בסיס המענה לשאלה כללית לגבי הכשרה לעבודה עם ילדים.<sup>5</sup> המשתתפות בסקר לא נשאלו לגבי היקף ההכשרה שעברו, או אפילו אם היתה ייעודית לגילאי לידה עד שלוש. מעבר לכך, האחוזים חושבו מתוך כלל קבוצת נשות הצוות, ולא רק בקרב המחנכות-מטפלות. בפועל, כ-15% מהעונות לסקר היו מנהלות מעון ולא מחנכות-מטפלות.<sup>6</sup>

42.2 הנתונים על כמות המשתתפות בהכשרות מעידים על כך שרוב המחנכות-מטפלות העובדות כיום לא עברו כל הכשרה משמעותית. לפי האגף להכשרות מקצועיות, בשנים 2015-2018, השתתפו פחות מ-1,500 נשים בקורס הבסיסי להכשרת מטפלות, בממוצע שנתי.<sup>7</sup> שיעור מסוים מהמשתתפות אינן מסיימות את הקורס, ושיעור משמעותי מאלו שסיימו בהצלחה אינו משתלב במקצוע.<sup>8</sup> גם חלק מאלו שמשתלבות בתחום, עושות זאת כמנהלות משפחתונים, במסגרות ללא סמל, או בגילאים יותר מבוגרים. כתוצאה מכך, כמות הנשים שמסיימות בהצלחה

<sup>3</sup> אגף בכיר מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך, "אוגדן הנחיות להפעלת מעונות יום", 2 ינואר 2020, ע' 32. [קישור](#)

<sup>4</sup> מיכל כרמל, נועה בן דוד ויואב גוטמן, "מחקר טאליס הבינלאומי 2018 להוראה וללמידה במסגרות הגיל הרך", אגף מעונות יום ומשפחתונים, דצמבר 2019. [קישור](#)

<sup>5</sup> שם, עמ' 22.

<sup>6</sup> שם, עמ' 6.

<sup>7</sup> הנתונים להלן לקוחים מעיבוד מידע שהועבר ל-121 ע"י משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים במהלך השנים 2018-2019.

<sup>8</sup> נתוני בוגרי הכשרות יום שסיימו את לימודיהם בשנת 2009 וחשיפה למקצוע בטווח ארוך, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, אפריל 2011; אלון פורת, "מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרות מקצועיות במסלול מבוגרים יום כשנה מסיום לימודיהם (בוגרי 2010)", אוקטובר 2012; אלון פורת, "מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרה מקצועית במסלול מבוגרים יום כשנתיים מסיום לימודיהם (בוגרי 2010)", אוקטובר 2012; אלון פורת, "מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרה מקצועית במסלול מבוגרים יום כשנתיים בממוצע מסיום הקורס (בוגרי 2014-2015)", משרד הכלכלה, אפריל 2014; אלון פורת ורונית הריס, "מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרה מקצועית במסלול מבוגרים יום כשנתיים בממוצע מסיום הקורס (בוגרי 2014-2015)", משרד הכלכלה, מרץ 2017; "ריכוז מחקרים בתחום הכשרה מקצועית – עיקרי ממצאים", מצגת של משרד הכלכלה, פברואר 2016.



הכשרה כמחנכות-מטפלות ומשתלבות בפועל בעבודה כמחנכות-מטפלות במעונות עם סמל – פחות מ-1,000 - הינו רק שבריר מכמות הנשים המפסיקות לעבוד במעונות אלו מדי שנה (לפחות 6,000, או 30% תחלופה שנתיים<sup>9</sup>, לפי הערכת מפעילי המסגרות).

43. בחלק ב לדו"ח, מפורטים **צורכי הכשרת המחנכות-מטפלות**. בסעיף 2.2 (עמ' 23) נאמר כי המשרד יידרש להכשיר כ-20,000 מחנכות-מטפלות בחמש השנים הקרובות, מתוכן כ-13,000 ותיקות וכ-6,000 חדשות. היקפים אלו אמורים להביא לכך שכלל המחנכות-מטפלות, במעונות המסובסדים והפרטיים כאחד, יעברו את ההכשרה. **לא נאמר כיצד חושבו היקפים אלו, ובפועל, לפי הנתונים המופיעים בדוח עצמו ובמקורות אחרים, היקפי ההכשרה שיידרשו הינם גדולים באופן משמעותי**. כאמור לעיל, במעונות היום בעלי הסמל רוב המחנכות-מטפלות לא עברו כל ההכשרה, ולפחות 6,000 מחנכות-מטפלות חדשות נקלטות בהן מדי שנה. **נתונים אלה מצביעים על צורך בלפחות 40,000 משתתפות בהכשרות בחמש השנים הקרובות במעונות הסמל בלבד, ועוד מספר לא ידוע בשאר המעונות**.

44. בחלק ב לדו"ח, בסעיף 2.4 (עמ' 24-25), מנותחים **הצרכים בתחום ההדרכה החינוכית**. בסעיף זה מפורטים שורה של תפקידים לתחום ההדרכה החינוכית, אך באותה נשימה מצויין כי כל מעון יחוייב, בשלב זה, רק ב-4 שעות הדרכה חודשיות. אין הלימה בין היקף ההדרכה המוצע לבין התפקידים שהוקצו לה, ואין כל הסבר כיצד יגושר הפער (למעט כוונה עתידית להעלות את הדרישה ל-10 שעות הדרכה).

45. בחלק ג לדו"ח, על כלל סעיפיו (עמ' 31-37), מוערכות החלופות לרכיבים מרכזיים בתקנות לפי ארבעה פרמטרים: שיפור סטנדרט, מזעור סיכון, צמצום שחיקה, והיצע מקומות. **לא מוערכות ההשפעות על התפתחותם של הפעוטות או מילוי צרכיהם, על אף שזו אחת ממטרות התקנות לפי החוק (כמפורט לעיל). בנוסף, לא נעשה כל ניתוח של ההשפעות הכלכליות לטווח הארוך של השינויים בתקנות**, על אף מחקרים בינ"ל רבים שהראו תועלת כלכלית משמעותית מהגדלת ההשקעה בחינוך לגילאי לידה עד שלוש, במיוחד ככל שההשקעה היא במרכיבים המשפיעים על איכות הטיפול. גם אם לא ניתן לבצע ניתוח כמותני מדוייק של השפעות אלו, יש מקום להתייחס אליהן ולעגן זאת בספרות המחקרית הקיימת.<sup>10</sup>

46. בחלק ג לדו"ח, בסעיף 1 (עמ' 32) מוערכים **עלויות השינויים בסטנדרטים בתחום התקינה**. לגבי מעונות הסמל, מוערך שיהיה צורך בהוספת עוד 2,990 מחנכות-מטפלות, המוגדר כשיעור גידול של 23.3%. בהתאם לכך, העלות הכוללת של הוספת כח אדם מוערכת ב-258 מיליון ש"ח לשנה. **חישובים אלה אינם עקביים**, לא באופן פנימי, ולא ביחס לנתונים המופיעים בדו"ח או במקורות אחרים:

46.1. הכמות מחושבת על בסיס ההערכה לפיה מועסקות כיום 12,800 מחנכות-מטפלות במעונות הסמל. כאמור לעיל, **אומדן זה אינו תואם נתונים אחרים המופיעים בדו"ח עצמו ובמקורות אחרים**.

46.2. **לא ברור כיצד אחוז הגידול (23.3%) קשור לשינויים בהיקף התקינה**. משינויים אלו משתמע שעבור הכיתות הצעירות ביותר, יהיה צורך בתוספת של 20% מחנכות-מטפלות (העלאת התקינה מ-1:6 ל-1:5), בכיתות האמצעיות יידרשו עוד 12.5% מטפלות (העלאת התקינה מ-1:9 ל-1:8) ובכיתות הבוגרות תידרש תוספת של 10% מטפלות (העלאת התקינה מ-1:11 ל-1:10). לפיכך, אחוז הגידול הכולל צריך לעמוד על שיעור של כ-15%, ולא 23.3%.

46.3. העלות של 258 מיליון ש"ח לתוספת של 2,990 מחנכות-מטפלות משקפת הערכה של עלות מעביד שנתי למחנכת-מטפלת של 86,000 ש"ח, או עלות חודשית של 7,200 ש"ח. אולם דו"ח ועדת המחירים קבע כבר ב-2012 שעלות המעביד הממוצעת של מטפלת בדרגת ההכשרה הנמוכה ביותר היא 8,433 ש"ח לחודש.<sup>11</sup> מאז עלתה רמת השכר במשק במידה ניכרת, ויש להניח שהסכום גבוה משמעותית.

<sup>9</sup> "מערך מעונות היום המפוקחים בישראל – הצגה לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום", יולי 2019.  
<sup>10</sup> García, J. L., Heckman, J. J., Leaf, D. E., & Prados, M. J. (2017). *Quantifying the life-cycle benefits of a prototypical early childhood program* (No. w23479). National Bureau of Economic Research.  
<sup>11</sup> משרדי התמ"ת והאוצר, "המלצות סופיות של ועדת המחירים לעניין תעריף מעונות היום – 27.11.2012", 2012, עמ' 7. [קישור](#)

47. בחלק ג לדו"ח, בסעיף 3 (ע' 34) מוערכת עלות ההכשרות וההשתלמויות למחנכות-מטפלות. לפי הדו"ח, טרם ברור מה תהיה רמת הסבסוד הממשלתי להכשרות וכיצד היא תינתן. בראייתנו יש להבהיר נקודה זו לפני כניסת התקנות לתוקפן. אנו סבורים כי הפתרון הנכון הוא לתקצב באופן מלא את כלל עלויות ההכשרה (כולל שיפוי שכר למטפלות מחליפות בזמן ההכשרה) עבור המעונות המסובסדים שמחירים מפוקח, ולסבסד באופן נדיב את ההכשרות למעונות שמחירים אינם מפוקח. זאת מכיוון שרמת הבישורים גבוהה של נשות מקצוע בחינוך לגיל הרך היא אינטרס ציבורי מהמעלה הראשונה..

48. יחד עם זאת, חשוב כי החלטות אלו יתקבלו על סמך הערכת עלויות מדוייקת, וישנו חשש כי הערכת העלויות בסעיף זה היא הערכת חסר:

48.1. עלותן הישירה של ההכשרות למחנכות-מטפלות מוערכת ב-50-30 מיליון ש"ח לחמש השנים הקרובות. לא מצויין מה היה הבסיס לחישוב עלות זו. לפי ההנחה בסעיף 2.2 (עמ' 23) לפיה תיידרש הכשרה של 20,000 מחנכות-מטפלות במהלך 5 השנים הקרובות, נראה כי החישוב מבוסס על הנחה כי עלות הכשרה ממוצעת תעמוד על 1,500-2,500 ש"ח למשתתפת. ההכשרות הקיימות מתומחרות ב-6,000 ש"ח למשתתפת במסגרת תכנית השוברים, ולדעת מומחים, היקפן ואיכותן אינם מספיקים כדי להעניק את הבישורים הנדרשים. על כן, נראה שמדובר בהערכת חסר משמעותית, המתווספת על הערכת החסר המשמעותית של הקף המשתתפות שייידרש.

48.2. עלותן הישירה של ההכשרות וההשתלמויות העיתיות מוערכת ב-15-10 מיליון ש"ח לשנה. לפי הדו"ח, ישנן כ-40 אלף מחנכות-מטפלות בכלל מעונות היום, בעלי הסמל והפריטים במחבר. עלות ההשתלמויות מבוססת, אם כן, על הוצאה שנתית של 250-375 ש"ח למחנכת-מטפלת. סכום זה לא יאפשר לבצע השתלמות משמעותית.

48.3. הניתוח של העלויות העקיפות אינו ברור. נאמר שלא יהיו עלויות עקיפות להכשרה מכיוון שהיא תוצע במקביל להעסקה, אבל מוערכות עלויות עקיפות להשתלמויות, בהיקף של כ-18 מיליון ש"ח לשנה (כלומר, גדול יותר מעלותן הישירה) על אף שגם הן – בהגדרה – מתבצעות במקביל להעסקה.

49. בחלק ג', סעיף 4 (עמ' 35) מוערכת עלות ההדרכה החינוכית למעונות ללא סמל ב-43.9 מיליון ש"ח לשנה, על בסיס עלות של 240 ש"ח לשעת הדרכה. עם זאת, ועדת המחירים של מעונות הסמל קבעה תמחור של 222 ש"ח לארבע שעות הדרכה חודשיות, או 55.5 ש"ח לשעת הדרכה.<sup>12</sup> אם אומדן העלות לשעה של ועדת המחירים הוא הנכון, הרי שבדו"ח יש הערכת יתר משמעותית של עלות דרישת ההדרכה. אם אמדן העלות הגבוה יותר הוא הנכון, הדבר מחייב שינוי בנוסחת התמחור למעונות הסמל, השפעה שאינה מוזכרת בדו"ח.

**לסיכום, פרסנו במסמך זה הערות מרובות לטיטת התקנות ולדוח RIA, המתבססות ברובן על המחקר שערכנו בשנה החולפת בסוגיית הכשרת נשות החינוך לגילאי לידה עד שלוש, והצעת מדיניות ההכשרות שפיתחנו, המצ'ב לשימושכם.**

**אנו תקווה כי הערותינו מובנות ויסייעו לשיפור הרגולציה המתגבשת. נשמח לסייע הלאה ולהסביר כל נקודה שאינה ברורה דיה, וכן לסייע בחשיבה על פתרונות בנקודות שדורשות פיתוח.**

**אנו לרשותכם ונשמח גם להיפגש בנושא, ככל שתמצאו לנכון.**

בברכה,

רועי מאור

מנהל פיתוח מדיניות, 121 – מנוע לשינוי חברתי

<sup>12</sup> שם, עמ' 5 ו-13.