

במסמך זה ננסה לבחון מדוע לא תורגמה התוספת הגדולה שניתנה בשנת 2009 לשיפור מערך המעונות והמשפחתונים. מדוע לא נבנו מעונות יום חדשים; מדוע לא גדל מספר הילדים במסגרות מוכרות ומדוע לא חלה העמקת סבסוד משמעותית בשכר הלימוד.

נייר זה נכתב לאחר שנתיים בהן עקב פורום נשים לתקציב הוגן אחר השינויים בתקציב מעונות היום והמשפחתונים. בשנתיים אלה השתתפו נציגות הפורום בישיבות בוועדות הכנסת השונות אשר דנו בנושא וקיימו פגישות עם גורמים בכירים במשרד התמ"ת. יחד עם זאת, עדיין אין לנו תשובות לכל השאלות שעלו במהלך כתיבת העבודה ולא ניתן לדעת כמה מהתקציב נוצל בכל סעיף ולאילו מטרה. מן הראוי שיעמדו למקבלי ההחלטות ולארגונים חברתיים נתונים תקציביים שקופים אשר באמצעותם תיבחן המדיניות הממשלתית.

מבוא

המסגרות העיקריות לטיפול בילדים אשר נמצאות באחריותו של משרד התמ"ת נחלקות לשניים: מעונות יום ומשפחתונים. במסגרות אלה מסובסדת שהותם של ילדי אמהות עובדות על ידי משרד התמ"ת, וכן מסובסדת שהותם של ילדים בסיכון (או כפי שנהוג לכנותם "ילדי רווחה") על ידי משרד הרווחה (שתיי, 2010).

משפחתון הוא מסגרת חינוכית-טיפולית קטנה, של עד 5 ילדים בגילאים 0-3, המופעלת בביתה של המטפלת. מסגרת זו יכולה להיות פרטית, אך על מנת שאמהות עובדות תקבלנה את הסבסוד של משרד התמ"ת יש צורך שהמשפחתון יהיה מוכר על ידי המשרד (שם).

מעון יום הוא מסגרת חינוכית-טיפולית גדולה המיועדת לילדים עד גיל 4, ואשר בניגוד למשפחתונים, מופעלת במבנה מיוחד ולא בביתה של המטפלת. במעון יום יש שלוש כיתות ובהן 75 ילדים בסה"כ. מעונות היום מופעלים ברובם על ידי ארגונים ללא מטרת רווח (כמו נעמ"ת, ויצ"ו, אמונה, נאות מרגלית, החברה למתנ"סים ועוד).

בישראל פועלים כ-1,600 מעונות יום וכ-2,600 משפחתונים מוכרים (מבקר המדינה, 2011). במעונות ובמשפחתונים המוכרים לומדים כ-85,000 ילדים של אימהות עובדות, וכ-15,000 ילדי רווחה, 100,000 ילדים בסך הכל (שוורץ, 2010). אליהם יש להוסיף 100,000 ילדים נוספים, לערך, אשר נמצאים במסגרות פרטיות (מבקר המדינה, 2011).

החלטת ממשלה מס' 602 לעידוד תעסוקת אימהות לילדים בגילאי 0-5

בשנת 2009 תקציב האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד התמ"ת עמד על 634 מיליוני ₪ (במחירי 2009) (חסון, 2011). בשנים 2010-2011 גדל תקציב האגף בצורה משמעותית ובשנת 2011 הוא עמד על 1.044 מיליארדי ₪ (במחירי 2009), מדובר בעלייה ריאלית של 65% לערך. העלייה בתקציב חלה בעקבות שתי תוספות:

הראשונה, החל משנת 2010 ניתנה תוספת של 160 מיליון ₪ בעקבות הסכם קואליציוני עם מפלגת העבודה. **השנייה**, בעקבות החלטת ממשלה מס' 602, שבאה לעודד תעסוקה בקרב אימהות לילדים בגילאים 0-5, נתנה תוספת של 350 מיליון ₪⁴. החלטה זו התקבלה בתיאום עם הוועדה לקידום

⁴ בעקבות קיצוץ הרוחבי בתקציב 2011-2012 קוצצו 10 מיליון ₪ מתקציב זה. לא ידוע מאיזה סעיף הופחת הסכום הנ"ל.

מעמד האישה בכנסת, בעקבות ביטול פסק דין פרי, אשר הכיר בהוצאת טיפול בילדים כהוצאה מוכרת לצורכי מס.

החלטה מס' 602 קובעת כי התוספת של 350 מיליון ₪ תינתן בשנים 2010-2011 לפי הפירוט הבא:

בשנת 2010 תינתן תוספת של 30 מיליון ₪ עבור תמיכה בבינוי, הרחבה או הסבת מבנים למעונות יום; בשנת התקציב 2011 תינתן תוספת של 320 מיליון ₪ לבסיס תקציב האגף⁵ לפי הפירוט הבא:

- תוספת חד פעמית של 30 מיליון ₪ שתינתן לבינוי, הרחבה או הסבת מבנים למעונות. משנת 2012 ואילך יופנה סכום זה לקליטת ילדים חדשים במסגרות של מעונות יום, משפחתונים וצהרונים.
- 75 מיליון ₪ עבור הגדלת מספר הילדים במעונות היום והמשפחתונים.
- 35 מיליון ₪ עבור העמקת סבסוד המדינה בעלות השהייה במעונות יום ובמשפחתונים לילדים, אשר ההכנסה הנפש במשפחתם נעה בטווח שבין 3,000 ₪ ל-5,000 ₪ לחודש.
- 180 מיליון ₪ שיופנו להרחבת סבסוד שהיית ילדים בגילאי 3-5 בצהרונים מוכרים.

ההסכם הקואליציוני עם מפלגת העבודה

עם כניסתה לקואליציה, דרשה מפלגת העבודה תוספת של 200 מיליון ₪ שתינתן משנת 2010 למען סבסוד מעונות יום וצהרונים. בסופו של דבר, בעקבות הקיצוץ הרחבי במשרדי הממשלה, עמדה תוספת זו על 160 מיליון ₪. מאחר ותוספת זו "נבלעה" בתוך תקציב האגף כולו לא ניתן לאמוד את השפעתה.

בשנת תש"ע (2009-2010) כ- 85,000 ילדים של אמהות עובדות שהו במעונות יום ובמשפחתונים, ובשנת תשע"א (2010-2011) מספר הילדים נותר זהה. בהמשך המסמך נרחיב אודות העמקת הסבסוד, אך מבחינה ראשונית של מספר הילדים שנותר זהה לא ניתן לדעת מה נעשה עם תוספת תקציבית זו.

בניית מעונות יום חדשים ותמיכה בהרחבת או הסבת מבנים קיימים

כאמור החלטת ממשלה מס' 602 קובעת תוספת של 60 מיליון ₪ לבנייה, הרחבה או הסבת מבנים למעונות יום. 30 מיליון ₪ שניתנו ב-2010 ו-30 מיליון ₪ נוספים שניתנו ב-2011.

בניית מעונות יום בישראל אינה נעשית באופן ישיר על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד התמ"ת, אלא באמצעות גופים ציבוריים. ארגונים ללא מטרות רווח ורשויות מקומיות, הם אלו שיוזמים את הבנייה וזכאים להשתתפות המדינה בעלות הבנייה. הזכאות לתמיכה נקבעת על פי מבחני תמיכה שמשרד התמ"ת מפרסם.

לאחר שהתקבלה החלטה מס' 602 ביולי 2009, הגופים שבחרו לבנות מעונות יום היו זכאים להשתתפות ממשלתית מקסימאלית עד לגובה של 70% מעלות הבנייה (בהתאם למבחני תמיכה שקבעה הממשלה). חלקם של הגופים ו/או הרשות בבנייה עמד על 30% הנותרים. בנוסף, משרד

⁵ הסדרים אלה יחולו מראשית שנת הלימודים תשע"א ספטמבר 2010.

התמ"ת מסר כי אחד הקריטריונים שיעניקו עדיפות בניקוד של מבחני התמיכה, הוא בניית מעונות יום חדשים בערים שבהן היה מספר גבוה של ילדים שנרשמו ולא נמצא להם מעון שיקלוט אותם. עקרון המימון התואם (matching), שעיקרו השתתפות המדינה ב-70% מהעלות והגוף היוזם ב-30% הנותרים בעייתי מאוד. הרשויות המקומיות שונות זו מזו וקיימים פערים גדולים ביניהן: רשויות עשירות לא תתקשנה לממן 30% מעלות בניית מעון יום בשטחן. הן תוכלנה להגיש בקשה לתמיכה ממשרד התמ"ת וסביר להניח כי בקשתן תתקבל והן ייהנו מהתמיכה הממשלתית. רשויות עניות, לעומת זאת, בעיקר רשויות ערביות, שאין ביכולתן לממן 30% מעלויות הבנייה תמנענה מלגשת למבחני התמיכה, כתוצאה מכך לא ייבנו מעונות יום בשטחן. קריטריון "רישום היתר" אף הוא בעייתי משום שבמקומות שבהם אין מעונות יום, אך יש צורך בקיומם, ברור שלא יהיה רישום יתר של ילדים, מהסיבה הפשוטה שלא היה מעון להירשם אליו.

פורום נשים לתקציב הוגן חשף את הבעייתיות במבחני התמיכה ופעל לשנותם. בעקבות התערבותנו, שונו מבחני התמיכה וכיום התמיכה המקסימאלית שמשרד התמ"ת מעניק עומדת על 95% מעלות הבנייה, השיפוץ או השכירות. בנוסף, גובה התמיכה נקבע בין היתר לפי הרמה החברתית-כלכלית של היישוב ושיעורי האבטלה בו.

שינויים אלה מבורכים, אולם הם קרו מאוחר מדי. מבחני התמיכה לשכירת מבנים שימשו כמעונות יום, פורסמו רק ביולי 2010, שנה לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה. בנובמבר 2010 הוגשו שש בקשות תמיכה לשכירות מבנים ואושרו רק שתיים. לפי נתוני משרד האוצר, עד תחילת מאי 2011 טרם נוצל התקציב המיועד לתמיכה בשכירות (אלמגור-לוטן ושוורץ, 2011).

בינואר 2011, שנה וחצי אחרי שהתקבלה החלטת הממשלה, פורסמו מבחני התמיכה החדשים בבינוי, הרחבת והסבת מעונות יום. במרץ אותה השנה הוגשו כ-230 בקשות תמיכה, רובן על ידי רשויות מקומיות⁶. בסוף חודש אוקטובר ועדת התמיכות אישרה 55 בקשות ופסלה 109. 66 הבקשות הנתורות אמורות לקבל תשובה עד סוף השנה.

במהלך ישיבות המעקב הנוגעות ליישום החלטת הממשלה, שהתקיימו בוועדה לקידום מעמד האישה במהלך 2010⁷, טען מנכ"ל משרד התמ"ת שיש באגף כ-90 מיליון ש"ח המיועדים לתמיכה בשכירות, שיפוץ ובינוי מעונות יום. מקור הכסף הוא בעודפים שנצברו בגין תת-ניצול של תקציבי בינוי בשנים קודמות. בנוסף, על מנת שלא לדחות בקשות תקינות, גייס האגף כ-100 מיליון ש"ח נוספים, מתחומים אחרים במשרד שלא נוצל התקציב במלואו עבורם, כמו למשל תקציב הצהרונים⁸. תקציב זה של כ-200 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) ישמש גם לבניית 16 כיתות ממוגנות ביישובי עוטף עזה, בעלות של 16.1 מיליון ש"ח. בניית כיתות אלו תיעשה במימון מלא של הממשלה, כלומר ללא מימון תואם.

עד למועד פרסומו של מסמך זה טרם נוצל התקציב לבניית מעונות יום חדשים. למעשה, נבנו שישה מעונות יום חדשים במהלך 2008-2010 אולם לא מהתוספת שיועדה לכך (מבקר המדינה, 2011). תהליך הבנייה של מעון יום עומד על פרק זמן שבין שנתיים לשלוש שנים; בשנת 2013 אמורים להיפתח בין 80 ל-100 מעונות יום חדשים.

⁶ הוגשו 108 בקשות מרשויות מקומיות ו-23 בקשות ממוסדות ציבור. היות וכמה רשויות הגישו יותר מבקשה אחת מדובר ב-230 בקשות בסך הכל.

⁷ ב-4.7.2010 וב-3.11.2010

⁸ שיחה עם תמר אלמוג, מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים. ביום 28.8.2011.

הגדלת מספר הילדים במעונות יום ומשפחתונים

במסגרת החלטה מס' 602 נקבע כי בשנת 2011 תינתן תוספת של 75 מיליון ₪ אשר תהיה מיועדת להגדיל את מספר הילדים במעונות היום והמשפחתונים.

בשנת תשס"ט (2008-2009) ובשנת תש"ע (2009-2010) שהו במסגרות מוכרות (מעונות יום ומשפחתונים) כ-85,000 ילדים⁹ (שוורץ, 2010). בשנת תשע"א (2010-2011) מספר הילדים במעונות יום ומשפחתונים נותר דומה, ולהערכת האגף לא תחול עלייה במספר הילדים בשנת הלימודים הבאה תשע"ב (2011-2012).

מאחר ולא נבנו מעונות יום חדשים ומספר הילדים במסגרות מוכרות לא גדל, לא נותר אלא להסיק כי התקציב שהוקצה למטרה זו במסגרת החלטה מס' 602 (75 מיליון ₪) לא נוצל.

העמקת סבסוד בעלות שהיית ילדים במעונות יום ובמשפחתונים

החלטה מס' 602 קובעת תוספת של 35 מיליון ₪ שמיועדים להעמקת הסבסוד הממשלתי בעלות השהייה במעונות יום ובמשפחתונים עבור ילדים, אשר ההכנסה החודשית לנפש במשפחתם נעה בטווח שבין 3,000 ₪ לחודש ל-5,000 ₪ לחודש.

שכר הלימוד מתחלק בין ההורים למדינה, כאשר רמת הסבסוד של המדינה נקבעת בעיקר לפי הכנסת ההורים ומספר הילדים במשפחה. השתתפות המדינה בשכר הלימוד עומדת על 50%, בממוצע. כ-80% הילדים המטופלים במעונות יום ובמשפחתונים שבפיקוח משרד התמ"ת זוכים לסבסוד בשכר הלימוד (אלמגור-לוטן-שוורץ, 2011).

עוד קודם לקבלת החלטה מס' 602, משרד התמ"ת החליט לשנות את מדרגות הסבסוד בשכר לימוד ולהעמיק את הסבסוד בטווח ההכנסה לנפש שנע מ-2,800 ₪ לחודש ועד 5,000 ₪ לחודש. לשינוי זה לא הייתה אמורה להיות עלות תקציבית משום שהוא נעשה על חשבון הפחתת הסבסוד לחלק מהמשפחות בעלות הכנסה נמוכה יותר (טווח הכנסה לנפש נע מ-1,566 ₪ לחודש ועד 2,200 ₪ לחודש). כך, משק בית שהכנסה לנפש בו היא 2,200 ₪ לחודש קיבל בשנת הלימודים תשס"ט (2008-2009) סבסוד בשיעור של 62% משכר הלימוד. בשנת הלימודים תש"ע (2009-2010), עבור אותה דרגת הכנסה לנפש, הצטמצם הסבסוד ועמד על 52% בלבד. לעומת זאת, בשנת הלימודים תשס"ט (2008-2009) משק בית שהכנסה לנפש בו היא 5,000 ₪ לחודש לא קיבל כלל סבסוד ממשלתי ואילו בשנת הלימודים תש"ע (2009-2010) קיבל סבסוד בסך 126 ₪ לחודש – 9% משכר הלימוד (אלמגור-לוטן ושוורץ, 2010).

כאמור, להחלטה בדבר שינוי דרגות הסבסוד לא הייתה אמורה להיות עלות תקציבית, אולם לאחר שהתקבלה החלטה מס' 602 הוחלט כי השינוי יעשה מתוספת התקציב שנועדה להעמקת הסבסוד. עד למועד פרסום מסמך זה לא ברור אם לשינוי דרגות הסבסוד הייתה עלות תקציבית, במידה והיתה לא ידוע כמה תקציב נוצל מתוך 35 מיליון ₪ שנועדו להעמקת הסבסוד.

בנוסף, מן הראוי לציין שאף על פי ששינוי במדרגות הסבסוד אמור היה להיות ממומן בחלקו מתוספת התקציבית שנתנה (כאמור 35 מיליון ₪), הפחתת הסבסוד למשפחות בעלות הכנסה נמוכה יותר

⁹ נתונים אלה מתייחסים לילדי אמהות עובדות ולא כוללים ילדי רווחה. בשנת תש"ע שהו בסה"כ כ-100,000 ילדים כולל ילדי אמהות עובדות וילדי רווחה (שוורץ, 2010).

(טווח הכנסה לנפש בין 1,566 ₪ ל-2,200 ₪ לחודש) נותרה על כנה. יתרה מזו, עצם ההחלטה לממן את העמקת הסבסוד למשפחות בעלות הכנסה לנפש גבוהה יותר, על חשבון הפחתת הסבסוד למשפחות בעלות הכנסה נמוכה יותר היא בלתי סבירה, במיוחד כאשר ניתנה תוספת תקציבית.

עלייה בשכר הלימוד

לקראת סיום שנת הלימודים תש"ע (2009-2010) ועד למועד פרסום מסמך זה עלה שכר הלימוד במעונות היום בשיעור מצטבר של 16% לערך (אלמגור-לוטן ושוורץ, 2011). בחודש ספטמבר 2010 נעשה העדכון המשמעותי – עלייה של 7.1% בשכר הלימוד. בפברואר 2011 שכר הלימוד עודכן פעם נוספת, הפעם בשיעור של 3.2%. הסיבה לעדכון זה נעוצה בתוספת החד פעמית בסך 2,000 ₪ שניתנה לעובדי המגזר הציבורי במסגרת ההבנות בין ההסתדרות למשרד האוצר (אלמגור-לוטן ושוורץ, 2011). המשמעות היא, שחלק מהתוספת שניתנה לציבור המטפלות, כעובדות המגזר הציבורי, משולמת על ידי ההורים בצורה של העלאת שכר הלימוד. שכר הלימוד היה אמור להעלות פעם נוספת עם פתיחת שנת הלימודים תשע"ב (2011-2012), בשיעור של 6.6% במעונות היום ו-8.5% בצהרונים. בעקבות גל המחאה החברתית שהחלה בקיץ החליטו שר התמ"ת ושר האוצר לממן את מלוא העלאת שכר הלימוד ולא להעביר חלק להורים כפי שנעשה בעבר.

קיים קשר ישיר בין עלות שכר הלימוד לבין השתתפות הממשלה. ההסדר הקיים קובע כי המדינה משתתפת, בממוצע, ב-50% משכר הלימוד, לכן אם שכר הלימוד עולה, עולה גם השתתפות המדינה בסבסוד שכר הלימוד.

בכדי למנוע שחיקה של תקציב האגף כאשר שכר הלימוד עולה ובכדי לא להעמיס את כל עלות העלייה על ההורים, יש להעלות את התקציב המיועד לכך בהתאם. במקום להתייחס לעלייה בשכר הלימוד ולתוספת שניתנה לאגף למען העמקת הסבסוד (35 מיליון ₪) כשני דברים שאינם קשורים אחד לשני, הוחלט לקשור אותם ביחד ולממן חלק מעלייה בשכר הלימוד מן התוספת שניתנה בהחלטה מס' 602. שוב, לא ברור כמה מתוך 35 מיליון ₪ נוצל לסבסוד העלייה בשכר הלימוד וכמה למען המטרה המקורית, קרי העמקת הסבסוד למשפחות שההכנסה לנפש נעה בטווח שבין 3,000-5,000 ₪ לחודש.

שינוי מבחן ההכנסה לקביעת דרגות הסבסוד (החלטה מס' 1999)

ביולי 2010, קבעה הממשלה במסמך החלטות המדיניות הכלכלית לשנים 2011-2012, שינוי במבחן ההכנסה המשנה את דרגת הסבסוד בשכר הלימוד. כך נוצר מצב מנוגד: מצד אחד הממשלה מגדילה את התקציב לאגף מעונות היום והמשפחתונים, ומאידך היא מקטינה את השתתפותה בסבסוד ילדים במסגרות מוכרות, על ידי שינוי שיטת החישוב לקביעת דרגות הסבסוד.

סבסוד בשכר לימוד נקבע בהתאם לרמת ההכנסות ומספר הנפשות במשפחה. עד שנת הלימודים האחרונה תשע"א (2010-2011) דרגות הסבסוד נקבעו לפי מבחן הכנסה לנפש, קרי, במשפחה בת שלוש נפשות, דרגת הסבסוד נקבעה לפי סכום ההכנסה ברוטו של שני ההורים חלקי מספר הנפשות במשפחה. החלטה מס' 1999 קובעת כי למן שנת הלימודים תשע"ב (2011-2012), מבחן ההכנסה ייעשה לפי סולם המשקולות הנהוג בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), קרי מבחן הכנסה לפי נפש סטנדרטית (חסון, 2010).

על פי הגדרות הלמ"ס, ככל שמספר הנפשות במשק הבית עולה, כך יורד המשקל השולי של כל נפש. באופן זה, ההכנסה מחולקת למספר קטן יותר של נפשות מזה שקיים בפועל. בסופו של דבר, ההכנסה לנפש שמתקבלת בשיטת חישוב שכזו גדולה יותר מאשר בשיטה הקודמת. על פי מבחן ההכנסה החדש מצבן של משפחות שבהן ילד אחד יישאר זהה או יוטב, מצבן של משפחות שבהן שני ילדים יישאר זהה, ואילו מצבן של משפחות שבהן שלושה ילדים או יותר יישאר זהה או יורע (אלמגור-לוטן, 2011). בשנת הלימודים תש"ע (2009-2010), כ-45% מילדי האמהות העובדות שהיו מטופלים במעונות היום ובמשפחות הנוכחים הגיעו ממשפחות שבהן שלושה ילדים או יותר מתחת לגיל 18. אלו המשפחות העלולות להיפגע מהשינוי בשיטת החישוב. כ-23% מהילדים הגיעו ממשפחות שלהן רק ילד אחד ולפי מבחן ההכנסה החדש מצבן עשוי להשתפר או להישאר זהה בעקבות השינוי (שם).

משרד התמ"ת מעריך כי השינוי במבחן ההכנסה יביא לחיסכון של כ-13 מיליון ₪ לשנה. בהתאם להסכם עם משרד האוצר, סכום זה יישאר באגף וישמש למימון דרגות סבסוד חדשות שנוצרו במטרה למזער את הנזק הנגרם בעקבות שינוי מבחן ההכנסה. דרגות חדשות אלו (16 ו-17) מיועדות לאימהות בדרגת סבסוד 3 שלהן שניים ו/או שלושה ילדים (עבור נשים אלו טווח ההכנסה החודשית לנפש נע מ-1,566 ₪ ל-2,000 ₪; דרגה זו מקבלת את רמת הסבסוד הגבוהה ביותר מהמדינה). במידה והכסף שיחסך כתוצאה משינוי מבחן ההכנסה יישאר באגף ויממן את הדרגות החדשות אשר נוצרו, קשה להבין מדוע שונה מבחן ההכנסה מלכתחילה. עדיין לא ידוע מהי העלות התקציבית של דרגות הסבסוד החדשות שנוצרו, אולם ניתן להניח שהעלות נמוכה מ-13 מיליון ₪ - מה שיאפשר לממשלה להקטין את השתתפותה בסבסוד שכר הלימוד. יתרה מזאת, קיים חשש שהשינוי המוצע במבחן ההכנסה הוא צעד ראשון בשינוי כל מבחני ההכנסה המקנים סבסוד ממשלתי. כך תוכל הממשלה גם במשרדים אחרים להקטין את שיעור המשפחות הזכאיות לרמות סבסוד שונות.

הרחבת סבסוד בצהרונים מוכרים

משרד התמ"ת החל לסבסד את שהיית ילדים בצהרונים מוכרים החל בשנת תשס"ח (2007-2008). הסבסוד ניתן לילדים בני 3-9 אשר מתגוררים ביישובים המשתייכים לאשכולות 1-4 של הלמ"ס. בשנת תש"ע (2009-2010) כ-13,400 ילדים קיבלו סבסוד עבור שהייתם בצהרונים (שוורץ, 2010). החלטה מס' 602 קובעת כי למן שנת 2011 תינתן תוספת של 180 מיליון ₪ (במחירים שוטפים) להרחבת סבסוד שהיית ילדים בגילאי 3-5 בצהרונים מוכרים. במסגרת החלטה זו הורחבו האשכולות בהם ניתן לקבל סבסוד, וכיום ילדים בני 3-5 המתגוררים באשכולות 1-7 זכאים לסבסוד ממשרד התמ"ת לשהייה בצהרונים.

בשנת הלימודים תשע"א (2010-2011) 18,320 ילדים קיבלו סבסוד בצהרונים, ולהערכת משרד התמ"ת בשנת הלימודים הבאה תשע"ב (2011-2012) כ-22,000 ילדים יקבלו סבסוד בצהרונים¹⁰. בשנת הלימודים תשע"א (2010-2011) תקציב הצהרונים עמד על 230 מיליון ₪, 50 מיליון ₪ שניתנו בשנת 2010 ו-180 מיליון במהלך שנת 2011. להערכת משרד התמ"ת בסוף שנת 2011

¹⁰ שיחה עם תמר אלמוג, מנהלת אגף מעונות יום ומשפחותונים, 28.8.2011.

ינוצלו בין 90-100 מיליון ₪ מהתקציב, כלומר שיעור ביצוע של 43% (אלמגור-לוטן, 2011). עודפי תקציב הצהרונים יועברו לתמיכה בבניית מעונות יום.

המלצות ועדת טרכטנברג

בעקבות גל המחאה החברתית של הקיץ האחרון ראש הממשלה בנימין נתניהו מינה את פרופ' מנואל טרכטנברג שיעמוד בראש ועדה לשינוי חברתי כלכלי, אשר תגבש המלצות שיביאו להקלת יוקר המחיה בישראל. בפרק המוקדש לחינוך, מתייחס דוח הוועדה למחסור בהיצע מעונות היום כאחד הגורמים שיש לטפל בו על מנת לאפשר לאזרחי מדינת ישראל להשתלב בשוק העבודה ולהקטין את ההוצאות הגבוהות של משקי בית על חינוך בגיל הרך.

הוועדה ממליצה להוסיף 60,000 מקומות חדשים למערך מעונות היום המפוקחים על ידי משרד התמ"ת תוך חמש שנים. יעד זה יושג בשתי דרכים: בינוי מעונות יום במימון ציבורי ותמרוץ מעונות פרטיים להיכנס למערך הפיקוח על המחירים (דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 2011).

הרחבת היצע המעונות בהיקף של 60,000 מקומות בחמש השנים הקרובות כרוכה גם בהרחבת מנגנון הסבסוד הקיים, בעלות המוערכת בכ - 600 מיליון ₪ בהפעלה מלאה במונחי תקציב 2016. מוצע להקצות תוספת של מיליארד ₪ לבינוי מעונות יום חדשים שיספקו מקומות ל- 30,000 ילדים. על מנת לתמרץ מעונות פרטיים להיכנס למערך פיקוח המחירים, הוועדה ממליצה כי הממשלה תסייע במימון של התאמות לתקינה החדשה למעונות פרטיים שיתחייבו לקבל על עצמם את צו הפיקוח על המחיר למשך חמש שנים לפחות¹¹. לשם כך מוצע להקצות תוספת תקציב בסך 700 מיליון ₪ על פני חמש השנים הבאות (מתוכם 300 מיליון ₪ בשנה הראשונה).

על פני השטח ההמלצות הוועדה נשמעות טובות, אלא שכפי שהראינו בנייר הנוכחי אין בהחלטות המבטיחות תוספת תקציבית כדי להבטיח שתקציבים אלו ינוצלו. בנוסף, ראשי הארגונים המפעילים מעונות יום, כמו גם אנשי חינוך מתחו ביקורת על המלצות הוועדה ברשות פרופ' טרכטנברג. ראשית, המלצות הוועדה אינן מתייחסות לבעיה המרכזית שהנה שחר הלימוד הגבוה במעונות יום והצורך בהעמקת הסבסוד הקיים (דטל, 2011; נעים, 2011). יתרה מזאת, הוועדה מתעלמת ממהלכים שתוארו בנייר זה כמו שינוי שיטת הזכאות לסבסוד, מהכנסה לנפש להכנסה לנפש סטנדרטית, אשר מקטינות את שיעור המשפחות הזכאיות לסבסוד.

שנית, המלצות הוועדה להוסיף 30,000 מקומות לילדים במעונות חדשים בתוך חמש שנים או למעשה 6,000 מקומות לשנה, אינה מביאה בחשבון את המחסור בהיצע מעונות יום. בדוח הוועדה צוין שבשנת 2010 עמד מחזור הילדים בגילאי 0-3 על כ-470 אלף. מתוכם, כ-100 אלף ילדים שהו במסגרות מפקחות ומסובסדות על ידי המדינה; כ-100 אלף ילדים נוספים שהו במסגרות שאינן מפקחות על ידי המדינה וכ-270 אלף ילדים שהו עם הוריהם, בני משפחתם או עם מטפלת בתשלום (דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 2011). כלומר יותר ממחצית הילדים בגילאים הללו לא מגיעים כלל למעונות – למעלה מרבע מיליון ילדים. חוסר הפרופורציה בין גודל הבעיה לכמות המקומות במעונות היום שמוצע להוסיף לשנה מלמדת יותר מכל שאין בכוחה של המלצה זו לשנות את מדיניות הממשלה בקשר להשקעה במסגרות לחינוך הגיל הרך (וקסלר, 2011).

¹¹ התאמה לתקינה החדשה תידרש לכל מסגרת טיפול לגיל הרך, לאחר אישור חוק הפיקוח והתקנת התקנות.

שלישית, הוועדה ממליצה לבנות מעונות חדשים במימון ציבורי, אך אינה מציינת אם מדובר במימון מלא או מימון חלקי, כפי שנעשה כיום. כפי שהראינו בנייר הנוכחי מימון חלקי או תואם מפלה רשויות עניות, רובן בפריפריות ורשויות ערביות, שאינן מסוגלות לעמוד בחלקן במימון. רביעית, המלצת הוועדה לתמרץ מעונות פרטיים להיכנס למערך פיקוח המחירים, מעודדת הפרטה כפתרון לבעיות חברתיות במקום הרחבת האחריות הממשלתית. סבסוד מעונות פרטיים לחמש שנים הנו פתרון זמני לבעיה קבועה. סביר להניח שלאחר חמש שנים המעונות הפרטיים יצאו מהפיקוח ויחזרו לגבות שכר לימוד גבוה תוך שהם נהנים מהתשתיות שנבנו בסבסוד ממשלתי. האם לא עדיף להשקיע את הכסף הזה בבניית עוד מעונות ציבוריים וסבסוד רשויות מקומיות חלשות המתקשות למלא את חלקן במימון התואם?

לסיכום, המלצות ועדת טרכטנברג אינן מהוות שינוי מהותי במדיניות הממשלה בכל הנוגע למסגרות טיפול לילדים ואינן מספיקות כדי לטפל בשורש הבעיה, קרי מחסור במעונות יום, ושכר לימוד גבוה. יתרה מזו, המלצות הוועדה רחוקות מלהוות מענה לאחת הדרישות המרכזיות של המחאה החברתית: חינוך אוניברסלי מגיל חצי שנה.

כפי שהראנו בנייר הנוכחי הבעיה המרכזית כיום בנושא בינוי מעונות יום היא הפער בין ההחלטות וההקצאה התקציבית לביצוען. ללא טיפול בבעיות הביצוע יש חשש שגם המלצות הוועדה לא יביאו לתוספת משמעותית במעונות יום.

מקורות

אלמגור-לוטן, אורלי. 2011. קביעת דרגות סבסוד לילדים המטופלים במסגרות המוכרות על ידי התמ"ת והיערכות המשרד לפתיחת שנת הלימודים תשע"ב. *הכנסת, מרכז המידע והמחקר*, 31 ביולי, 2011.

אלמגור-לוטן, אורלי. 2011. שינוי אופן חישוב ההכנסה לנפש לצורך סבסוד ילדים במסגרות המוכרות. *הכנסת, מרכז המידע והמחקר*, 24 במאי, 2011.

אלמגור-לוטן, אורלי ושוורץ, אליעזר. 2011. יישום התוכנית הממשלתית בדבר עידוד תעסוקת אמהות לילדים בגילאי 0-5-ישיבת מעקב. *הכנסת, מרכז המידע והמחקר*, 22 במאי, 2011.

אלמגור-לוטן, אורלי ושוורץ, אליעזר. 2011. העלאת שכר הלימוד במעונות היום שבפיקוח משרד התמ"ת. *הכנסת, מרכז המידע והמחקר*, 28 בפברואר, 2011.

אלמגור-לוטן, אורלי ושוורץ, אליעזר. 2010. מעקב אחר יישום החלטת הממשלה בדבר עידוד תעסוקת אמהות לילדים גילאי 0-5 והסדרת מעונות יום, משפחתונים וצהרונים. *הכנסת, מרכז המידע והמחקר*, 13 ביולי, 2010.

אלמגור-לוטן, אורלי ושוורץ, אליעזר. 2010. מעקב אחר יישום החלטת הממשלה בדבר עידוד תעסוקת אמהות לילדים גילאי 0-5 והסדרת מעונות יום, משפחתונים וצהרונים-מסמך המשך-. *הכנסת, מרכז המידע והמחקר*, 2 בנובמבר, 2010.

דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי. 2011. ברשות פרופ עמנאול טרכטנברג.

דטל, ליאור. 2011. הארגונים המפעילים את מעונות היום: המלצות טרכטנברג לא יפתרו את המצוקה בגיל הרך. *דה מרקר*, 19 בספטמבר, 2011.

וקסלר, מרסלו. 2011. חינוך רע. העוקץ, 6.10.2011.

חסון, יעל. 2010. מבט מגדרי על מסמך החלטות הממשלה: המדיניות הכלכלית לשנים 2012-2011. פורום נשים לתקציב הוגן, ספטמבר, 2010.

חסון, יעל. 2011. התקציב וחוק ההסדרים לשנים 2011-2012 מנקודת מבט מגדרית. פורום נשים לתקציב הוגן, ינואר, 2011.

מבקר המדינה. 2011. דוח שנתי 61 ב: פרק חמישי: משרד התעשייה, המסחר ותעסוקה: מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות.

נעים, משה. 2010. ארגוני מעונות יום לגיל הרך: המלצות טרכטנברג, רחוקות מלפתור את המצוקות. כאן נעים, 19.9.2011.

שוורץ, אליעזר. 2010. ניתוח תקציב ופעילות האגף לתעסוקת נשים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. הכנסת, מרכז המידע והמחקר, 16 בדצמבר, 2010.

שתיי, עולא. 2010. מסגרות טיפול לגיל הרך: חסם מרכזי לתעסוקת נשים ערביות. פורום נשים לתקציב הוגן.

שותפים שבלעדיהם עבודת הפורום לא הייתה מתאפשרת:

Hadassah Foundation

European Union

Dapha Izraeli Fund

New Israel Fund

Nathan Cummings Foundation

Jewish Women's Giving Foundation of Baltimore

Tikkun Olam Women's Foundation of Washington, D.C.

National Council of Jewish Women