

סוגיות בפעילותן של מסגרות לגיל הרך בצל נגיף הקורונה

תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיון הוועדה המיוחדת להיערכות מערכת החינוך והחינוך המיוחד, לרבות לשנת הלימודים הבאה, בראשותו של חה"כ ניצן הורוביץ. במסמך יוצג מידע על מצבן של מסגרות חינוך וטיפול לפעוטות וילדים עד גיל שש בצל משבר הקורונה (פרט למעונות יום שיקומיים, גנים בחינוך המיוחד), בחלוקה לנושאים אלה:

- גני ילדים בפיקוח משרד החינוך – סוגיית תשלומי ההורים;
- מסגרות לילדי עובדים חיוניים;
- גני ילדים פרטיים לפעוטות וילדים עד גיל שלוש – קשיים כספיים בשל הפסקת פעילות.

בין הממצאים המרכזיים העולים מהמסמך:

גני ילדים בפיקוח משרד החינוך

❖ נוכח סגירת מוסדות החינוך בעקבות התפרצות נגיף הקורונה, הופעלה למידה מרחוק בגני ילדים לילדים בגילאי שלוש עד שש, הפועלים בפיקוח משרד החינוך. על-פי תשובת משרד החינוך לפנייתנו, המשרד ממשיך לתקצב את כל הגנים המוכרים הפועלים תחת פיקוחו ובתוך כך הגנים השייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי.

❖ גני ילדים רשאים לגבות תשלומים מהורים עבור שירותים נוספים הניתנים במסגרת שעות הפעילות שקבע משרד החינוך, בכפוף להנחיות המשרד בנושא תשלומי הורים. ההנחיות העדכניות שפרסם משרד החינוך בנושא גביית תשלומי הורים לאור הגבלת פעילות מוסדות החינוך, מתייחסות לתשלומים אלה בלבד. בגנים בחינוך המוכר שאינו רשמי, המצויים בבעלות פרטית, ניתן לגבות תשלום עבור שירותים נוספים שניתנים מחוץ לשעות הפעילות שקבע משרד החינוך, כגון צהרון וארוחות. הנחיות המשרד העדכניות אינן מתייחסות לכך. הנחיות נוספות שפרסם מרכז השלטון המקומי ביחס לתשלום עבור צהרונים מתייחסות לצהרונים הפועלים מטעם הרשות המקומית בלבד, ולא לצהרונים הפועלים בגנים פרטיים.

❖ על אף עמדת משרד החינוך לפיה ככלל אין גביית שכר לימוד (שאינו חלק מתשלומי ההורים או תשלום עבור צהרון) בגני ילדים, בפועל ישנם גני ילדים בחינוך החרדי המוכר שאינו רשמי הגובים שכר לימוד מהורים מאחר ולדבריהם אין כל אפשרות לקיים את פעילות הגן במצב בו ישנם מרכיבי הוצאה כספית המחויבים לפי דרישות משרד החינוך אך אינם מתוקצבים באופן הולם על ידי המשרד ואין להם כל מקור הכנסה אחר.

הנחיות המשרד העדכניות אינן מתייחסות לכך. במצב הנוכחי מתעוררות שאלות בנושא זה הן מצד גני הילדים אשר נדרשים לעתים להשיב כספים שכבר נגבו ועלולים להיקלע לקשיים כספיים והן מצד הורים אשר אינם מקבלים מענה ברור לשאלת זכאותם להחזר כספים ששולמו כשכר לימוד.

מסגרות לילדי עובדים חיוניים

- ❖ במקביל לסגירה הכללית של מסגרות חינוכיות לכלל ילדי ישראל, הרשויות אישרו, באופן הדרגתי, פתיחת מסגרות מסוימות בתנאים מוגדרים, על מנת לאפשר עבודה סדורה להורים לילדים בגיל הרך אשר הוגדרו כעובדים חיוניים.
- ❖ צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (הגבלת פעילות מוסדות חינוך) (הוראת שעה), התש"ף-2020, מ-15 במרץ 2020 והנחיות של מנכ"ל משרד הבריאות, שפורסמו בעקבותיו, אפשרו פתיחת מסגרות לפעילות חינוך בלתי פורמלי לילדי הורים שהם עובדים חיוניים **בגילאי 3 עד 12**. במסגרת אישור זה, נכון ל-2 באפריל, הופעלו ברחבי הארץ 116 מרכזים ב-60 רשויות מקומיות, בהם שהו 2,833 ילדים מעל גיל שלוש להורים עובדים חיוניים במערכת הבריאות בלבד.
- ❖ על פי משרד הבריאות, צו בריאות העם והוראות מנכ"ל משרד הבריאות שפורסמו בעקבותיו, מאפשרים פתיחת מסגרות חינוך בלתי פורמלי לילדי הורים עובדים חיוניים שלא רק במערכת הבריאות, בגילאים האמורים, ובלבד שהדבר נעשה בהתאם לכללים ולתנאים שהוגדרו בנהלים של משרד הבריאות.
- ❖ מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד החינוך בשאלה האם בכוונת המשרד לאפשר, בהמשך, הרחבת המענים בחינוך הבלתי פורמלי לילדי עובדים חיוניים מעל גיל שלוש, מעבר לעובדי מערכת הבריאות. ממשרד החינוך נמסר כי כרגע לא מדובר על כל שינוי, והמענים ייתנו רק לעובדי מערכת הבריאות, וזאת הן בשל הרצון למנוע סכנת הדבקה והן בשל ההנחיות של משרד הבריאות הנוגעות לריחוק חברתי.
- ❖ ב-29 במרץ נוסף לצו אישור פעילויות לילדי עובדים חיוניים **מגיל לידה עד שלוש שנים** במקום "המשמש או הנועד לשמש מקום שהייה יומי לחינוך ולטיפול בפעוטות". בצו ובהוראות מנכ"ל משרד הבריאות שפורסמו בעקבותיו, הוגדרו תנאים להפעלת מסגרות מסוג זה, שעל פיהן האחריות על פתיחת המסגרת מוטלת על המפעיל.
- ❖ משרד הבריאות לא נדרש לתת אישור פרטני להפעלת המסגרות לגילאי לידה עד שלוש. מבדיקה שערכנו מול מרכז השלטון המקומי ומול משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים עולה כי אין בידי גופים אלה רשימה של המסגרות מסוג זה שפועלות כיום. לפי האמור לעיל, נראה כי נוצר מצב בו מסגרות פרטיות רשאיות לפתוח את שעריהן לילדי עובדים חיוניים בהתאם לנהלים של משרד הבריאות, אך ללא קבלת אישור פרטני מגוף ממשלתי כלשהו. לא ברור האם נעשה רישום של מסגרות אלו על ידי גוף ממשלתי ומי מפקח על יישום הנהלים להפעלתם.
- ❖ **החריגים לעניין זה הם מעונות יום המוכרים (בעלי סמל מעון מוכר) והמפוקחים על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן גם: משרד העבודה והרווחה). על מנת להפעיל אותם בעבור ילדי**

הורים עובדים חיוניים בגילאי לידה עד שלוש, ניתן אישור מיוחד של מנכ"ל משרד העבודה והרווחה (בהתאם לסעיף 4 של צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (הגבלת פעילות מוסדות חינוך) (הוראת שעה), התש"ף-2020). משרד העבודה והרווחה פרסם מסמך שמסביר על אופן הפעלת המסגרות, דרישות רישום ותשלום, והוא מפקח על פעילותן. עד היום נפתחו ארבע מסגרות מסוג זה.

מסגרות יום לפעוטות וילדים עד גיל שלוש

- ❖ שבוע לאחר פרסום הוראות משרד הבריאות בדבר הפסקת פעילויות במקומות המשמשים או שנועדו לשמש מקום שהייה יומי לחינוך וטיפול בפעוטות, הוציא האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מסמך בדבר הפסקת תשלום שכר לימוד עבור מעונות יום ומשפחתונים בעלי סמל מעון מוכר בלבד. על פי המסמך "הורים אינם נדרשים לשלם עבור תקופה בה לא התקיימה פעילות, ולא יהיה בכך כדי לפגוע בזכויותיהם בעת חזרה לשגרת פעילות". הארגון המפעיל מחויב להחזיר להורים תשלום יחסי בגין הימים בהם לא התקיימה פעילות במעונות היום ובמשפחתונים.
- ❖ המסמך של משרד העבודה והרווחה לא התייחס לגנים פרטיים אשר נכללים כיום בסמכות הפיקוח של המשרד (מתוקף חוק הפיקוח על מעונות יום מ-2018), ובהם מתחנכים, על פי הערכות, בין 150 ל-200 אלף פעוטות עד גיל 3. משרד העבודה והרווחה לא קבע מדיניות לגבי החזר תשלום שכ"ל להורים עקב סגירת גנים פרטיים. **על פי גורמי המשרד, בכל הנוגע למסגרות פרטיות למשרד אין סמכות בנושא.**
- ❖ לפי עמדת המועצה הישראלית לצרכנות, השבתת מוסדות החינוך בעקבות התפרצות נגיף הקורונה, משנה את תנאי החוזה שבין הצדדים באופן יסודי ומקימה לצרכנים "טענת סיכול". בהתאם, במצב זה לא ניתן לדרוש מהצרכנים לשאת בתשלומים שכן בשל הנסיבות הבלתי צפויות לא ניתן לקיים את החוזה כפי שהוסכם.
- ❖ **על פי ארגוני גנים פרטיים, מנהלות ומנהלי גנים פרטיים מדווחים על הקשיים כלכליים שנוצרו או עלולים להיווצר עקב הפסקת תשלומי הורים.** לדבריהם, ההכנסה היחידה של הגנים היא תשלומי ההורים והפסקה מלאה של התשלומים עלולה לגרום להפסד מלא של ההכנסה ובעקבותיו גם לשורת קשיים כלכליים, העשויים להוביל להשלכות כגון אי יכולת של הגנים לעמוד בתשלומי שכירות, היעדר משכורות לעובדים, ואף סגירת המסגרות.
- ❖ ארגוני גנים הציעו פתרונות אפשריים וסיוע שהמדינה יכולה לתת על מנת שגני הילדים הפרטיים ישרדו את המשבר, כגון מתן פיצוי בגין הפסדים והקלות במיסים. לטענת הארגונים, גני הילדים הם אינם עסקים עצמאיים טיפוסיים ומהותם שונה מעסקים עצמאיים אחרים במשק שנפגעו ממשבר הקורונה, מכיוון שההשלכות של קריסת הגנים וסגירתם משפיעות לא רק על בעלי הגנים והגננות אלא גם, ובאופן ישיר, על המשפחות שלא יהיו להן מסגרות לשלוח אליהן את הילדים לאחר המשבר, וילידים עצמם, שיצטרכו לחזור למסגרות חדשות או לצוותים שעשויים להשתנות בשל השלכות המשבר, במידה שיימשך זמן רב.

1. רקע

בעקבות התפרצות נגיף קורונה ובמסגרת המדיניות של הגבלות פעילות, תנועה וריחוק חברתי, שנקבעה בעקבותיה, החליטו מדינות רבות בעולם,¹ בהן גם ישראל, על סגירת מסגרות טיפול וחינוך לילדים.

ב-15 במרץ 2020 פורסם צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (הגבלת פעילות מוסדות חינוך) (הוראת שעה), תש"ף – 2020, שקבע כי לא תתקיים כל פעילות בכלל מוסדות החינוך, לרבות גני ילדים בהם מתחנכים באופן שיטתי תלמידים וכל מקום המשמש או נועד לשמש מקום שהייה יומי לחינוך ולטיפול בפעוטות.² לפיכך, החל מתאריך זה הפסיקו את פעילותם כלל הגנים לפעוטות וילדים מגיל לידה עד גיל בית הספר היסודי. בגני הילדים שבפיקוח משרד החינוך הופעלה מערכת הלמידה מרחוק.

בשנת 2018 היו בישראל 1,079 מיליון ילדים עד גיל שש, ובהם 548,500 תינוקות ופעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש.³ עקב הפסקת פעילות גני ילדים התעוררו כמה סוגיות הנוגעות להשלכות על הילדים, על הוריהם וגם על המסגרות עצמן, ביניהן הסוגיות הנדונות במסמך זה.

לפני הצגת הסוגיות עמן מתמודדים גני ילדים בצל משבר נגיף הקורונה נציין כי בשוק המסגרות החינוכיות-טיפוליות לפעוטות וילדים בישראל ישנה שנות ברמת הטיפול והפיקוח, שנובעת ממדיניות הפיקוח מטעם המדינה על תחום החינוך לגיל הרך. חלוקת האחריות של המדינה על המסגרות לתינוקות, פעוטות וילדים עד גיל שש מתקיימת כיום באופן הבא:

1. מסגרות יום לפעוטות וילדים עד גיל שלוש – מעונות יום ומשפחתונים המוכרים, המפוקחים על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים⁴ לגיל הרך שפועל בזרוע העבודה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ומסגרות יום פרטיות שנכנסות באופן הדרגתי תחת פיקוח של האגף האמור החל משנת הלימודים הנוכחית (תש"ף).
2. מסגרות חינוך לילדים בני שלוש ומעלה בפיקוח משרד החינוך.

ביחס לכל מסגרות החינוך לגיל הרך התעוררו שאלות שונות הנוגעות לגביית תשלומים עבור שירותים שונים שניתנים בהם בזמן שיגרה אך יתכן שהופסקו או צומצמו עקב משבר נגיף הקורונה. כמו כן, חלק מהמסגרות מתמודדות עם קשיים כלכליים משמעותיים בשל הפסקת גביית תשלומים, שעשויים אף לגרום לסגירתן.

¹ [COVID-19 Educational Disruption and Response](#), UNESCO, Last visit: 2 April 2020.

² [צו בריאות העם \(נגיף הקורונה החדש\) \(הגבלת פעילות מוסדות חינוך\) \(הוראת שעה\), התש"ף-2020.](#)

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2019](#), לוח 2.3: אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל.

⁴ מעונות יום הם מסגרות טיפוליות-חינוכיות המיועדות לילדים מגיל חצי שנה עד גיל שלוש. המעונות מופעלים במבנים ייעודיים, ורובם מופעלים על-ידי ארגונים שלא למטרות רווח, כגון ארגוני נשים, מתנ"סים ורשויות מקומיות; משפחתונים הם מסגרות טיפוליות-חינוכיות הפועלות בביתן של המטפלות ומיועדות לקבוצות של עד חמישה ילדים בגילאי חצי שנה עד שלוש.

במקביל לסגירה כללית של המסגרות חינוכיות לכלל ילדי ישראל, הרשויות אישרו, באופן הדרגתי, פתיחת מסגרות מסוימות בתנאים מוגדרים, על מנת לאפשר עבודה סדורה להורים לילדים בגיל הרך אשר הוגדרו כעובדים חיוניים.

בפרקים הבאים של המסמך תובא התייחסות לסוגיות הללו תוך כדי הסבר על עיקרי הפעילות של המסגרות הרלוונטיות והצגת נתונים בסיסיים אודותיהן.

יצוין כי בשל התפרצות נגיף קורונה חלו שינויים בפעילותם של גנים שיקומיים, המיועדים לפעוטות וילדים עד גיל שלוש עם צרכים מיוחדים ושל הגנים בחינוך המיוחד, המיועדים לילדים מעל גיל שלוש. נושא זה אינו נכלל במסמך הנוכחי והוא דורש התייחסות נפרדת.

2. גני ילדים בפיקוח משרד החינוך

משרד החינוך מפעיל מסגרות חינוך קדם-יסודי **לילדים בני שלוש עד שש** לפי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949. בשנת הלימודים תש"ף לומדים בחינוך הקדם-יסודי 529,516 תלמידים: 420,677 תלמידים בחינוך העברי, בהם 123,669 בחינוך החרדי, ו-108,839 תלמידים בחינוך הערבי (בהם 74,121 תלמידים ערבים, 26,505 תלמידים בדואים ו-8,213 תלמידים דרוזים).⁵ כ-33% של גני ילדים של משרד החינוך שייכים למעמד חינוך מוכר שאינו רשמי (המוכש"ר). גנים בזרם חינוך זה מהווים כ-32% מכלל הגנים בחינוך העברי, מתוכם כ-90% שייכים למגזר החרדי, וכ-34% מהגנים בחינוך הערבי.⁶ מדובר על גני ילדים פרטיים קיבלו רישיון הפעלה ממשרד החינוך. גנים אלו קולטים ילדים בגילאי לימוד חובה כגנים ציבוריים ונכון לשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) קיבלו מימון של משרד החינוך בסכום שנע בין 619 ש"ח ל-768 ש"ח (בהתאם לשכבת הגן ולאשכול חברתי-כלכלי של הרשות) לחודש בעבור כל ילד.⁷

לאחר סגירת מוסדות החינוך בשל התפשטות נגיף קורונה, משרד החינוך ממשיך לתקצב את כל גנים הציבוריים לילדים מעל גיל שלוש שנמצאים תחת פיקוחו של המשרד והחינוך בהם ניתן חינוך על פי חוק לימוד חובה, התש"ט - 1949. הסדר זה נכון גם לגבי הגנים הפרטיים לילדים מעל גיל שלוש, השייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי.⁸

בשונה מהמוסדות הרשמיים, מוסדות המוכר שאינו רשמי אינם מתוקצבים דרך שכר המורים אלא באמצעות הבעלות או הרשות.⁹ משרד החינוך משתתף ב-90% מעלות החזקתו של ילד

⁵ מערכת נתונים על משרד החינוך "במבט רחב - מספרים על חינוך", כניסה: 4 באפריל 2020.

⁶ מערכת נתונים על משרד החינוך "במבט רחב - מספרים על חינוך", כניסה: 4 באפריל 2020.

⁷ השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות והבעלויות לשנת הלימודים תשע"ט, מנהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, 2019.

⁸ דודי מזרחי, מנהל אגף בכיר תקציבים, משרד החינוך 31 במרץ 2020.

⁹ השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות והבעלויות לשנת הלימודים תשע"ט, מנהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, 2019.

בגן-ילדים טרום חובה (גילאי 3-6),¹⁰ עבור פעילות החל מהשעה 07:30 ועד השעה 13:30 בימים א'-ה', ומהשעה 07:30 עד השעה 12:45 ביום שישי (במידה והגן פועל שישה ימים בשבוע).¹¹

גן הילדים רשאי לגבות תשלומים מהורים עבור שירות נוסף שניתן במסגרת שעות פעילות אלו עד לסכום של 967 ש"ח בשנה לכל היותר (245 ש"ח תשלומי חובה ורשות, 597 ש"ח עבור תל"ן – תוכנית לימודים נוספת ו-125 ש"ח עבור רכישת שירותים מרצון), בכפוף להנחיות משרד החינוך בנושא.¹² **מעבר לכך, גנים פרטיים בחינוך המוכש"ר רשאים לגבות תשלום עבור פעילות הצהרון ושירותים נוספים (כגון ארוחות ועוד) שניתנים מחוץ לשעות הפעילות שקבע משרד החינוך.**¹³

ב-5 באפריל פרסם משרד החינוך לראשונה הנחיות בדבר תשלומי הורים לאור הגבלת פעילות מוסדות חינוך, בבתי ספר וגני ילדים.¹⁴ על פי הנחיות המשרד, גביית תשלום מההורים מתבצעת אך ורק עבור שירותים שסופקו או מסופקים לתלמידים בפועל. לפיכך, המשרד מנחה את מוסדות החינוך להשיב להורים יתרות כספי ההורים אשר לא ניתן עבורם שירות. בהנחיות צוין כי נלקחו בחשבון שיקולים שונים, בהם שיקולים אלה: חלק מהפעילויות ששולמו כבר התקיימו; בחלק מהמקרים השירותים, כגון תל"ן, ניתנו באופן מקוון; אופן התשלומים למוסדות החינוך אינו אחיד ועוד. המשרד מנחה את הבעלויות ביחס לאופן חישוב החזר התשלומים, כאשר ביחס לגני ילדים צוין יש לפעול בהתאם להוראות הנוגעות לכלל מוסדות החינוך.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל משרד החינוך בשאלה האם גורמי המשרד מפרסמים הנחיות בנוגע לסוגיית החזר כספים ששולמו עבור פעילות בגני ילדים בחינוך מוכר אינו רשמי, שהיא מעבר לשעות הפעילות של משרד החינוך (כאמור, החל משעה 13:30). ממשרד החינוך נמסר כי המשרד עושה אבחנה ברורה בין תשלומי הורים בגני ילדים לבין תשלומים לצהרון. פרט להתייחסות זאת לא התקבל מן המשרד מידע נוסף בעניין זה. לפיכך נראה כי לא פורסמו הנחיות אחידות לגבי סוגיית החזר תשלומים בגין צהרון ותשלומים נוספים בגין פעילות מעבר לשעות משרד החינוך ביחס לגנים אלה והם עלולים להתמודד עם קשיים כספיים וחוסר ודאות באשר להמשך פעילותם. יצוין כי מרכז השלטון המקומי הנחה את הצהרונים שפועלים מטעם הרשויות

¹⁰ [השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות והבעלויות לשנת הלימודים תשע"ט](#), מנהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, 2019, עמ' 58.

¹¹ אתר האינטרנט של משרד החינוך: [גני ילדים](#), כניסה אחרונה: 2 באפריל 2020.

¹² [חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0153: תשלומי הורים לשנת הלימודי התש"ף](#), יולי 2019.

¹³ אתי וייסבלאי, אסף ויניגר: [מערכת החינוך בישראל, סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת](#), מאי 2015.

¹⁴ מכתב לכבוד הבעלויות על גני ילדים ובתי הספר בנושא: תשלומי הורים לאור הגבלת פעילות מוסדות חינוך (בתי ספר וגני ילדים), אגף יישום חוק ומדיניות בחינוך, משרד החינוך, 5 באפריל 2020.

להחזיר להורים תשלום עבור ימים בהם לא מתקיימת פעילות,¹⁵ אך, הנחיה זאת לא חלה על הצהרונים שבבעלות פרטית.

יש לציין כי על אף עמדת משרד החינוך לפיה ככלל אין גביית שכר לימוד (שאינו חלק מתשלומי ההורים או תשלום עבור צהרון) בגני ילדים, בפועל ישנם גני ילדים בחינוך החרדי המוכר שאינם רשמי הגובים שכר לימוד מהורים מאחר ולדבריהם אין כל אפשרות לקיים את פעילות הגן במצב בו ישנם מרכיבי הוצאה כספית המחויבים לפי דרישות משרד החינוך אך אינם מתוקצבים באופן הולם על ידי המשרד ואין להם כל מקור הכנסה אחר.¹⁶ על-פי ההנחיות העדכניות של המשרד בנושא גביית תשלומי הורים לאור הגבלת פעילות מוסדות החינוך, מוסדות מוכרים שאינם רשמיים בחינוך היסודי בהם נגבה תשלום עבור השלמת שכר לימוד מההורים ימשיכו בגביית שכר הלימוד. ביחס לגני הילדים צוין רק כי "יש לנהוג בהתאם להוראות הנוגעות למוסדות החינוך", וזאת בנוגע לתשלומי ההורים בכללותם (ולא ביחס לשכר לימוד דווקא).

עמדתו של משרד החינוך שצוינה לעיל מתבטאת גם בחוזר הבהרות שנשלח לבעליות ובו מצוין "ככלל, אין מקום לתשלום על שעות הבוקר המתוקצבות על-ידי המשרד, למעט תשלומי ההורים המאושרים". עם זאת לא ברור עד כמה עמדה זו נותנת מענה לקשיים הקיימים בפועל, הן מצד גני הילדים אשר נדרשים לעתים להשיב כספים שכבר נגבו ועלולים להיקלע לקשיים כספיים¹⁷ והן מצד הורים אשר אינם מקבלים מענה ברור לשאלת זכאותם להחזר כספים ששולמו כשכר לימוד או כתשלום עבור כלל השירותים הניתנים בגן.

3. מסגרות יום לילדי עובדים חיוניים

כאמור, ב-15 במרץ 2020 פורסם צו בריאות העם (להלן גם: צו) שקבע כי לא תתקיים כל פעילות בכלל מוסדות החינוך, לרבות גני ילדים.¹⁸ לפיכך, החל מתאריך זה הפסיקו את פעילותם כלל הגנים לפעוטות ולילדים מגיל לידה עד גיל בית הספר היסודי.

בסעיף 4 לצו¹⁹ נקבע כי על אף האמור, רשאי המנהל הכללי של משרד החינוך, ולעניין מוסדות שבסמכות משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים - המנהל הכללי של משרד זה, באישור מנכ"ל משרד הבריאות ובהתייעצות עם מנכ"ל משרד האוצר, לאשר פעילות במוסד חינוך או

¹⁵ מיכל מנקס, סמנכ"ל חינוך, רווחה וחברה, מרכז השלטון המקומי, התכתבות, 5 באפריל 2020.

¹⁶ דוד שרפר, יו"ר פורום מוסדות המוכר שאינם רשמי, שיחת טלפון, 6 באפריל 2020.

¹⁷ לדברי מר שרפר, המשבר מתעצם בגני הילדים בחינוך החרדי המוכר שאינם רשמי המשתייכים לחינוך המיוחד, שכן לא זאת בלבד שאלו נמצאים בתת-תקצוב, אלא שבתקופה זו הם מתקשים במיוחד בגיוס תרומות המהוות מקור הכנסה חיוני.

¹⁸ [צו בריאות העם \(נגיף הקורונה החדש\) \(הגבלת פעילות מוסדות חינוך\) \(הוראת שעה\), התש"ף-2020](#), מתאריך 15 במרץ 2020.

¹⁹ [צו בריאות העם \(נגיף הקורונה החדש\) \(הגבלת פעילות מוסדות חינוך\) \(הוראת שעה\), התש"ף-2020](#), 29 במרץ 2020.

במסגרת חינוך בלתי פורמלי, והכול בהתאם לתנאי האישור והוראות המנהל לפי סעיף 20 לפקודת בריאות העם, 1940.

בסעיף 5(1) של הצו אושרה, בין היתר, **פעילות חינוך בלתי פורמלי לילדי עובדים חינויים בגילאי 3 עד 12**, בהתאם להוראות מנכ"ל משרד הבריאות.²⁰

3.1 מסגרות לילדי עובדים חינויים בגילאי 3-12

ב-17 במרץ פרסם משרד הבריאות והנחיות מנכ"ל המשרד לעניין סעיף 5(1) של הצו, שמטרתן מניעת הדבקה בנגיף קורונה בפעילות חינוך בלתי פורמלי לילדי עובדים חינויים במערכת הבריאות. במסגרת ההנחיות נקבע מתווה להפעלת מסגרות כאלה, בו הוגדרו מרחב פעילות, תנאי הקפדה על היגיינה אישית וסביבתית ומספר האנשים המותר בכל קבוצה (עד 10 אנשים כולל ילדים ואנשי צוות).²¹

בהמשך, ב-19 במרץ פרסם מנכ"ל משרד הבריאות גם **נוהל הפעלת חינוך בלתי פורמלי לילדי עובדי מערכת הבריאות בתרחיש קורונה**,²² שמטרתו להסדיר את שיתוף הפעולה בין משרד הבריאות, משרד החינוך והרשויות המקומיות בכל הקשור לביצוע פעילות חינוך בלתי פורמלי לילדי עובדים חינויים בגילאי 3 עד 12 בהתאם לסעיף 5(1) לצו בריאות העם (שצוין לעיל). בפתח הנוהל הובהר כי בהתאם להוראות המנהל (מ-17 במרץ 2020), הוראותיו של סעיף 5(1) לעיל **חלות אך ורק על ילדי עובדים חינויים שהם עובדי מערכת הבריאות**, וכי ככל שיינתנו הוראות המנהל ביחס לעובדים חינויים אחרים – יעודכן הנוהל האמור בהתאם.²³

מסגרות חינוך בלתי פורמלי לילדי עובדים חינויים בגילאי 3 עד 12 הוגדרו בנוהל כמסגרות שיפעלו בין השעות 7 בבוקר ועד השעה 13 בצהרים, כאשר הרשות המקומית רשאית, בתיאום עם משרד החינוך, להרחיב את שעות הפעילות גם לאחר השעה 13:00. האחריות על הסעות ועל הבאת ארוחות עשר הוטלה על ההורים.

בנוהל נקבעו, בין היתר, תחומי האחריות של הגופים הרלוונטיים. כאשר באחריות הרשות המקומית המעוניינת להפעיל מסגרת חינוך בלתי פורמלי כאמור, בתחומה, להעמיד ולתחזק מתקנים, להפעיל תכניות חינוך בלתי פורמלי בהתאם להנחיות משרד הבריאות ומשרד החינוך שנקבעו,²⁴ באמצעות איש צוות מטעם הרשות המקומית ואנשי צוות מתנדבים שמשרד החינוך אחראי לגיוסם. כמו כן, משרד החינוך אחראי על הכללים הפדגוגיים והתכניות לחינוך בלתי פורמלי שתופעלנה.

²⁰ סעיף זה מגדיר את הסמכויות של משרד הבריאות לשעת חירום פק' 53 לש' 1947. המנהל לפי הוראות אלו הוא מנכ"ל משרד הבריאות. ²¹ הוראות מנהל לעניין סעיף 5(1) לצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (הגבלת פעילות מוסדות חינוך) (הוראת שעה), התש"ף – 2020, 17 במרץ 2020, נשלח על ידי עו"ד טל וינר, משרד הבריאות, באמצעות דוא"ל, 6 באפריל 2020.

²² [נוהל הפעלת חינוך בלתי פורמלי לילדי עובדי מערכת הבריאות בתרחיש קורונה - מרץ 2020](#). מנכ"ל משרד הבריאות, 19 במרץ 2020. ²³ שם.

²⁴ [הוראות מנהל לעניין סעיף 5 לצו בריאות העם \(נגיף הקורונה החדש\) \(הגבלת פעילות מוסדות חינוך\) \(הוראת שעה\)](#), התש"ף – 2020. 19 במרץ 2020; [פעילות חינוך בלתי פורמלי לילדי עובדים חינויים עקרונית פדגוגיים](#), מנהל חברה ונוער, משרד החינוך.

באחריות משרד הבריאות להעביר רשימות של העובדים החיוניים ממוסדות הבריאות וילדיהם, המעוניינים לקבל את השירות, לרשות המקומית הרלוונטית ולקבוע את הכללים וההנחיות להפעלת מתקנים לצורך שמירה על בריאות הציבור לשם קיום הפעילות בהתאם לצו.

על פי מידע של משרד הבריאות, המענים לעובדים חיוניים במערכת הבריאות ניתנו לעובדי בתי החולים - במתקנים שהוקצו ע"י הרשות המקומית, או לחלופין במתקנים שהוקצו ע"י בתי החולים, ואושרו ע"י הרופא המחוזי עפ"י הוראות מנכ"ל משרד הבריאות. מענה לעובדים חיוניים בקהילה או עובדי בתי חולים העובדים רחוק ממקום המגורים, פותחו באמצעות הרשות המקומית בה מתגוררים הילדים, כפי שצוין לעיל. שני המענים מופעלים על ידי מתנדבים ו/או חיילים באמצעות תכלול ותיאום בחמ"ל שהוקם במנהל חברה ונוער במשרד החינוך.²⁵ על פי נתונים של משרד הבריאות (נכון ל-2 באפריל 2020), הופעלו ברחבי הארץ 116 מרכזים ב-60 רשויות מקומיות, בהם שהו 2,833 ילדים. השירותים במסגרות ניתנו על ידי 318 מורות או חיילות ועל ידי 338 מתנדבים. להלן סיכום הנתונים:

לוח 1: ריכוז נתונים על פעילות למסגרות חינוך בלתי פורמלי עבור ילדים בגילאי 3-12 עובדים חיוניים במערכת הבריאות²⁶

מספר אנשי צוות	מספר ילדים	מספר מרכזים	מספר רשויות	מחוז	
60	340	16	12		דרום
136	284	20	5		חיפה
58	287	9	3		ירושלים
115	623	32	20		מרכז
38	173	11	10		צפון
249	1,126	28	10		תל אביב
656	2,833	116	60		סה"כ

בנוסף למתן סיוע במסגרות האמורות, ממשרד הבריאות נמסר כי הוא מסייע גם לצוותים רפואיים העונים על הגדרת עובד חיוני, שאין מענה מתאים באזור המגורים/מקום העבודה על ידי מתן סיוע פרטני באמצעות ארגוני מתנדבים בתוך ביתם של הצוותים כשמרטיף. לא נמסרו פרטים נוספים אודות שירות זה.

יצוין כי ב-19 במרץ פורסמו גם הוראות מנהל משרד הבריאות לעניין סעיף 5 לצו בריאות העם האמור, אשר פירטו את הנחיות לאופן הפעלת, בין היתר, של פעילות חינוך בלתי פורמלי לילדי

²⁵ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר, קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות: מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נשלח באמצעות דוא"ל, 2 באפריל 2020.

²⁶ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר, קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות: מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נשלח באמצעות דוא"ל, 2 באפריל 2020.

הורים עובדים חיוניים באופן כללי (ולא רק של מערכת הבריאות) בגילאי 3 עד 12.²⁷ **על פי משרד הבריאות, צו בריאות העם והוראות מנכ"ל משרד הבריאות, שפורסמו בעקבותיו, מאפשרים פתיחת מסגרות חינוך בלתי פורמלי לילדי הורים נוספים שהם עובדים חיוניים בגילאים האמורים, ובלבד שהדבר נעשה בהתאם לכללים ולתנאים שהוגדרו בנהלים של משרד הבריאות.**²⁸

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד החינוך בשאלה האם בכוונת המשרד לאפשר, בהמשך, הרחבת המענים בחינוך הבלתי פורמלי לילדי עובדים חיוניים מעל גיל שלוש, מעבר לעובדי מערכת הבריאות. ממשרד החינוך נמסר כי כרגע לא מדובר על כל שינוי, והמענים ייתנו רק לעובדי מערכת הבריאות, וזאת הן בשל הרצון למנוע סכנת הדבקה והן בשל ההנחיות של משרד הבריאות הנוגעות לריחוק חברתי.²⁹

3.2 מסגרות לילדי עובדים חיוניים בגילאי לידה עד שלוש

שבועיים לאחר פרסומו של צו בריאות העם הראשון בנוגע להגבלת פעילות במוסדות החינוך, עודכן הצו ב-29 במרץ ונוסף בו אישור **פעילויות לילדי עובדים חיוניים מגיל לידה עד שלוש שנים** במקום "המשמש או הנועד לשמש מקום שהייה יומי לחינוך ולטיפול בפעוטות". בצו הוגדרו תנאים להפעלת מסגרות מסוג זה:

- מספר הילדים במקום לא יעלה על שישה; ואולם אם מספר הילדים עולה על חמישה תותר הפעילות בתנאי שיש במקום שני מטפלים לפחות;
- עובד חיוני הציג לפני המפעיל האחראי על מקום הצהרה בכתב, או אישור אחר כפי שיקבע מנכ"ל משרד הבריאות, כי הוא עובד חיוני לפי צו זה;
- בצו נוספה הגדרה של עובד חיוני, על פיה זהו עובד המועסק במפעל למתן שירותים קיומיים ומתקיים בו אחד התנאים הבאים:
- עובד שהוא ובן זוגו עובדים חיוניים שאינם יכולים לבצע את עבודתם מביתם;
- עובד חיוני שהוא הורה עצמאי כהגדרתו בחוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי (הורה יחדני);
- עובד חיוני שבן זוגו נמצא בבידוד;

²⁷ הוראות מנהל לעניין סעיף 5(1) לצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (הגבלת פעילות מוסדות חינוך) (הוראת שעה), התש"ף – 2020, 19מרץ 2020, שלח על ידי עו"ד טל וינר, משרד הבריאות, באמצעות דוא"ל, 6 באפריל 2020.

²⁸ ענת לייכטר, הממונה על ההתנדבות ושירות לאומי במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 6 באפריל 2020; עו"ד טל וינר, משרד הבריאות, שיחת טלפון דוא"ל, 6 באפריל 2020.

²⁹ שאלתיאל רם, מנהל מערך היערכות לשעות חירום, משרד החינוך, שיחת טלפון והתכתבות, 6 באפריל 2020.

- עובד חיוני אם הילד נמצא בטיפול הבלעדי של העובד החיוני מחמת נכות או מחלה של בן הזוג ובן הזוג אינו מסוגל לטפל בילד בשל הנכות או המחלה.³⁰

משרד הבריאות לא מסר נתונים על המסגרות שנפתחו בהתאם לעדכון צו בריאות העם, לפעוטות עד גיל שלוש. לדברי גורמי המשרד, צו בריאות העם מאפשר פתיחת כלל המסגרות שכאמור, משמשות או נועדו לשמש מקום שהייה יומי לחינוך ולטיפול בפעוטות, בהתאם לכללים שהוגדרו בצו ובהוראות של משרד הבריאות. **במצב כזה משרד הבריאות לא נדרש לתת אישור פרטני להפעלת המסגרת, והאחריות על פתיחת המסגרת, בהתאם להנחיות, מוטלת על המפעיל. מהבדיקה שערכנו מול מרכז השלטון המקומי ומול משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים עלה כי אין בידי גופים אלה רשימה של המסגרות מסוג זה שפועלות כיום.**

לפי האמור לעיל, נראה כי נוצר מצב בו מסגרות פרטיות רשאיות לפתוח את שעריהן לילדי עובדים חיוניים בהתאם לנהלים של משרד הבריאות, אך ללא קבלת אישור פרטני מגוף ממשלתי כלשהו. לא ברור האם נעשה רישום של מסגרות אלו על ידי גוף ממשלתי ומי מפקח על יישום הנהלים להפעלתם.

יצוין כי עמותת "מחוסגן" (שפועלת משנת 2018 ונוצרה כיוזמה של הורים, אנשי רפואה וכו' במטרה לאפשר סביבה בטוחה ומחוסנת בגני הילדים) מנהלת בימים אלה רשימה של הגנים הפרטיים אשר אישרו שהם פותחים את הגן לקבלת עובדי צוותים חיוניים. רשימה זאת מתעדכנת כל הזמן.³¹

על פי הנתונים שנמסרו לנו על ידי גב' קרן אוחנה אוויס, יו"ר האיגוד הארצי לגני הילדים הפרטיים, נכון ל-2 באפריל כ-430 גנים פרטיים ברחבי הארץ כבר פעלו למתן מענה לפעוטות עד גיל שלוש להורים עובדים חיוניים, וכ-130 גנים נוספים נערכו לפעילות זאת.³²

יצוין כי הסדר זה אינו תקף למעונות יום, בעלי סמל מעון רשמי של משרד העבודה והרווחה. על מנת לפתוח מסגרות אלה נדרש אישור מיוחד של מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והבריאות (וזאת על פי סעיף 4 של צו בריאות העם האמור).

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד העבודה והרווחה בשאלות על הפעלת מסגרות אלה בעת הנוכחית. מהמשרד נמסר כי מנכ"ל המשרד אישר את בקשת משרד הבריאות להפעיל מעונות יום בעלי סמל למתן שירותים לעובדי בתי החולים ובמפעלים קיומיים. לדברי גורמי משרד העבודה והרווחה, עד היום נפתחו ארבעה מעונות יום בבתי חולים (בהתאם לנהלים

³⁰ צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (הגבלת פעילות מוסדות חינוך) (הוראת שעה), התש"ף-2020, 29 במרץ 2020.

³¹ גנים פרטיים לשעות חירום – צוותים חיוניים – קורונה 2020, עמותת "מחוסגן", כניסה אחרונה: 6 באפריל 2020.

³² קרן אוחנה אוויס, יו"ר הארגון ח.י.ב.ה - האיגוד הארצי לגני הילדים הפרטיים, התכתבות, 2 באפריל 2020.

של משרד הבריאות בדבר שמירה על כללי הבריאות). מהמשרד נמסר כי התחילה ההרשמה של מסגרות מוכרות נוספות שמעוניינות לקבל אישור לפעילות, אך טרם ניתנו אישורים להפעלתן ולכן עדיין אין נתונים אודותיהן.³³

ב-2 באפריל שלח משרד העבודה והרווחה מסמך לרשויות המקומיות ולארגונים המפעילים את המסגרות המוכרות לגיל הרך בדבר הפעלת מסגרת לגיל הרך בחירום בהתאם לצו בריאות העם. במסמך פירוט גורמי משרד העבודה והרווחה את הכללים להפעלת המסגרות, כאשר כלל המסגרות לילדים עד גיל שלוש יפעלו לפי הנקבע בצו בריאות העם (צוין כאן לעיל) ומעונות יום בעלי סמל מעון מוכר רשמי יפעלו בהתאם להנחיות של מנכ"ל משרד העבודה והרווחה, על פיהן:

- מעון הינו בעל סמל אשר קיבל אישור ראשוני להפעלת מעון יום לפעוטות לפי חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018;
- הפעלת המעון באמצעות כח האדם הקיים שאושר במסגרת האישור הראשוני לפעול;
- תקינת כח אדם - עפ"י הנחיות משרד הבריאות, בכל עת לא תהיה התקהלות של יותר מעשרה אנשים במבנה מעון היום-2 מטפלות לפחות ועד 8 ילדים;
- למעון יורשה להיכנס ילד לעובד חיוני בלבד, לאחר שהציג בפני מנהל המעון הצהרה בכתב כי הוא עובד חיוני כהגדרתו בצו בריאות העם. באחריות הארגון המפעיל לבדוק ולוודא עמידה בדרישה זו.

המשפחתונים המוכרים (בעלי סמל משפחתון מוכר) המפוקחים על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה והרווחה יכולים גם הם להיפתח לילדי עובדים חיוניים, בהתאם להנחיות של משרד הבריאות ומשרד העבודה והרווחה שצוינו לעיל.³⁴

ככל שבמעון מוכר בעל סמל או במשפחתון מוכר בעל סמל, שפעילותו מותרת כמפורט לעיל, שוהים ילדים הזכאים להשתתפות המדינה בשכר לימוד לשנת הלימודים תש"ף, יעביר הארגון

³³ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 באפריל 2020; חגי פרוגס, האגף למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 6 באפריל 2020.

³⁴ מה שמבדיל את המשפחתונים המוכרים ממעונות יום מוכרים זה שלפתיחתם של משפחתונים לא נדרש אישור של מנכ"ל משרד העבודה והרווחה (בהתאם לסעיף 4 של [צו בריאות העם \(נגיף הקורונה החדש\) \(הגבלת פעילות מוסדות חינוך\) \(הוראת שעה\), התש"ף-2020](#)) והם יכולים להיפתח מכוח הסעיף 5(א1) של הצו, אך בהתאם [להנחיות המיוחדות שפרסם האגף למעונות יום ומשפחתונים](#). המקור: חגי פרוגס, האגף למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת הבהרה, 22 באפריל 2020. חלק זה של המסמך עודכן לאחר הגשתו.

בקשה למשרד להשתתפות בשכר הלימוד, בצרוף פרטי הילדים לבדיקה וטיפול האגף בהעברת כספי הסבסוד.³⁵

4. מסגרות יום לפעוטות וילדים עד גיל שלוש

המסגרות המפוקחות על ידי משרד העבודה והרווחה מתחלקות לשני סוגים: מעונות יום ומשפחתונים שביקשו וקיבלו הכרה (באמצעות מתן סמל מעון מוכר) כמסגרת מוכרת על ידי משרד העבודה והרווחה, דהיינו – המסגרות שעומדות בתנאים וקריטריונים ייחודיים שהוגדרו על ידי המשרד, ומסגרות פרטיות שאינן בעלות סמל מעון מוכר.

במסגרות המוכרות ניתן סבסוד תשלומי הורים מטעם המדינה,³⁶ שמחושב על פי מפתח כלכלי המביא בחשבון, בין היתר, את רמת ההכנסה לנפש במשפחה ואת מספר שעות העבודה או הלימודים השבועיים של האם. **כרבע מהילדים עד גיל שלוש (כ-125,000 ילדים) מתחנכים במסגרות בעלות סמל "מעון מוכר" של משרד העבודה והרווחה (כ-2,200 מעונות יום וכ-3,700 משפחתונים). חלק נוסף של הילדים בגילאים האמורים מתחנכים בגנים ומשפחתונים פרטיים, וחלק נמצאים בבית עם מטפלות פרטיות או עם קרובי משפחה.**

משנת הלימודים הנוכחית (תש"ף), גם מסגרות פרטיות שאינן בעלות סמל מעון מוכר, בהן שבעה ילדים ומעלה, נכנסות בהדרגה תחת הפיקוח של האגף למעונות יום, בהתאם לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018,³⁷ אך ללא סבסוד תשלומי הורים על ידי המדינה בהן.

מפני ששוק המסגרות הפרטיות לגיל הרך הוכנס תחת הפיקוח של משרד העבודה והרווחה רק החל משנת הלימודים הנוכחית, טרם קיים אצל הרגולטור מיפוי ובסיס נתונים מלא בדבר המסגרות הפרטיות הפועלות ברחבי הארץ. גורמי משרד העבודה והרווחה מתבססים על אומדן והערכה של מאפייני שוק המסגרות הפרטיות לפעוטות עד גיל 2.9. על פיהם, **מתוך כ-480,400 ילדים עד גיל 2.9, כ-125,000 פעוטות נמצאים כאמור, במסגרות המוכרות (בעלות סמל) על-ידי המשרד, וכ-140,000 פעוטות נוספים נמצאים במסגרות הפרטיות, בהן שבעה ילדים ומעלה (לפי הערכת המשרד, מספר המסגרות הוא בין 3,500 ל-7,100).** למשרד

³⁵ מסמך של האגף למעונות יום ומשפחתונים בזרוע העבודה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בנושא: [הפעלת מסגרת לגיל הרך בחירום בהתאם לצו בריאות העם](#), 2 באפריל 2020. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: [הפעלת מסגרות לגיל הרך עבור ילדי עובדים חיוניים](#), פרסום: 5 באפריל 2020.

³⁶ תעריף שכר הלימוד של מעונות יום ומשפחתונים מפוקחים נקבע על ידי ועדת המחירים, שהיא ועדה משותפת של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד האוצר, הפועלת מתוקף [חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים](#), תשנ"ו-1996. מקור: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [מעונות יום ומשפחתונים](#), כניסה אחרונה: מאי 2019.

³⁷ עד שנת 2018 הפיקוח על מעונות יום ומשפחתונים נעשה מתוקף חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, שעל פיו יש לפקח על כל המעונות שיש בהם יותר משני ילדים. אולם, בשל מגבלות תקציב וכוח אדם באגף למעונות יום ומשפחתונים הוא פיקח רק על המעונות שהגופים המפעילים אותם [ביקשו](#) (באופן פעיל ווולונטרי) וקיבלו הכרה מטעם האגף באמצעות "סמל מעון", בהתאם לנוהלי האגף, וחתמו על הסכם הפעלה עם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

העבודה והרווחה אין עדיין אומדן מעודכן של מספר אנשי הצוות במסגרות, אך מובן שמספרם לא יפחת ממספר המסגרות.³⁸ יצוין כי במסגרת מתן רישיון הפעלת מעון יום, לאור יישום חוק הפיקוח, עד כה הוגשו לאגף למעונות יום ומשפחתונים 1,900 בקשות ממסגרות יום פרטיות, בהן עובדים 9,200 מחנכים – מטפלים וכ-1,600 מנהלי מעון.³⁹ שיעור הילדים מהחברה הערבית, הן בגנים הפרטיים (על פי נתוני הסקר של הלמ"ס) והן במעונות היום ובמשפחתונים המוכרים (על פי נתוני האגף למעונות יום ומשפחתונים), נע בין 6% ל-8% בלבד.

4.1 הפסקת פעילות המסגרות והשלכותיה על סוגיית התשלומים

שבוע לאחר פרסום הוראות משרד הבריאות בדבר הפסקת פעילויות במקומות המשמשים או שנועדו לשמש מקום שהייה יומי לחינוך וטיפול בפעוטות, שכאמור פורסמו ב-15 במרץ 2020, הוציא האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מסמך בדבר הפסקת תשלום שכר לימוד עבור מעונות יום ומשפחתונים בעלי סמל מעון מוכר בלבד. על פי המסמך "הורים אינם נדרשים לשלם עבור תקופה בה לא התקיימה פעילות, ולא יהיה בכך כדי לפגוע בזכויותיהם בעת חזרה לשגרת פעילות. הארגון המפעיל מחויב להחזיר להורים תשלום יחסי בגין הימים בהם לא התקיימה פעילות במעונות היום ובמשפחתונים".⁴⁰ במסמך ציינו גורמי המשרד כי "צוותי המעונות שיוצאו לחופשה ללא תשלום על ידי מעסיקיהם יוכלו לבדוק זכאותם לדמי אבטלה בהתאם להוראות הביטוח הלאומי ושירות התעסוקה".⁴¹ באשר למפעילי משפחתונים בעלי סמל משפחתון מוכר, במסמך נכתב כי הם יוכלו לבדוק זכאותם מהמדינה לחבילת צעדים לשמירה על יציבות המשק - הפחתת עלויות לעסקים וסיוע מיוחד לעצמאיים בהתאם להנחיות משרד האוצר".⁴²

המסמך של משרד העבודה והרווחה כלל לא התייחס לגנים הפרטיים, אשר, כאמור, גם הם נכללים כיום בסמכות הפיקוח של האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה והרווחה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד

³⁸ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למעונות יום ומשפחתונים: [הליך RIA – נוהל למתן אישור ראשוני למעונות יום](#), 15 באפריל 2019.

יצוין כי על פי נתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנים 2015-2017 קרוב ל-200 אלף ילדים עד גיל שלוש התחנכו בגנים פרטיים (שאינם בעלי סמל מעון מוכר). המקור: השנתון הסטטיסטי לישראל 2018, [לוח 8.3: ילדים בחינוך קדם יסודי ובמעונות יום. לפי בעלות על הגן, גיל הילד וקבוצת אוכלוסייה](#), שנים: תשע"ה, תשע"ו, תשע"ז. החל בשנת תשע"ה הנתונים לגבי גנים פרטיים מבוססים על נספח סקר כוח אדם שהלמ"ס עורכת.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [בשנתון סטטיסטי לישראל לשנת 2019](#), לא פרסמה נתונים על ילדים עד גיל שלוש בגני ילדים פרטיים בשנת הלימודים תשע"ח (2017-2018).

³⁹ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 באפריל 2020.

⁴⁰ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למעונות יום ומשפחתונים, מסמך בנושא: [פעילות מעונות יום והמשפחתונים המוכרים במסגרת ההתמודדות עם נגיף הקורונה](#), 22 במרץ 2020.

⁴¹ שם;

⁴² שם;

העבודה והרווחה בשאלה האם נקבעה מדיניות לגבי החזר תשלום שכ"ל להורים עקב סגירת גנים פרטיים? גורמי משרד העבודה והרווחה השיבו כי **ההנחיות שפורסמו נוגעות למסגרות מוכרות עם סמל שפועלות תחת מחיר מפוקח וכי בכל הנוגע למסגרות פרטיות למשרד אין**

סמכות בנושא.⁴³

יצוין כי בשל הפסקת פעילות והחזר תשלום שכ"ל להורים, גם מעונות יום ומשפחתונים בעלי סמל מעון מוכר מתמודדים עם קשיים, הן בתחום ההכנסות ותקצוב והן בתחום זכויות לפיצוי על עובדן מקור הפרנסה. במסמך הנוכחי לא נרחיב על הסוגיות אלה והן דורשות התייחסות נפרדת. ארגונים המאגדים כיום את פעילותם של כ-2,000 גנים פרטיים בישראל עמם שוחחנו,⁴⁴ סוגיית החזר כספי הורים והפסקת תשלום שכר לימוד בגנים הפרטיים לפעוטות ולילדים עד גיל שלוש כלל לא ברורה. התשובות שקיבלו נציגי הארגונים על פנייתם למשרדי הממשלה היא שכל מסגרת תחליט על האופן בו נוח לה להתנהל מול ההורים. בתשובות אלו נטען כי מאחר והגנים הם גופים עסקיים עצמאיים, עליהם להתנהל לפי שיקולם ובהתאם לחוזים שנחתמו עם ההורים.

במקביל, **סוגיית המשך או הפסקת תשלום שכר לימוד והחזר חלק משכר הלימוד על הימים בהם לא התקיימה הפעילות במהלך חודש מרץ, הועלתה גם על ידי ההורים, שפנו בשאלות בנושא הן למנהלי הגנים והן למועצה הלאומית לצרכנות.**⁴⁵ לפי עמדת המועצה הישראלית לצרכנות, החלטת הממשלה להשבית את מוסדות החינוך בעקבות התפרצות נגיף הקורונה, משנה את תנאי החוזה שבין הצדדים באופן יסודי ומקימה לצרכנים "טענת סיכול". בהתאם, במצב זה לא ניתן לדרוש מהצרכנים לשאת בתשלומים בתקופת ההשבתה שכן בשל הנסיבות החדשות והבלתי צפויות לא ניתן לקיים את החוזה כפי שהוסכם. לעמדת המועצה, ההשבתה מהווה אירוע קיצון בלתי צפוי ומאחר שלא ניתן השירות שעליו הצרכנים שילמו, אין לחייב אותם בתשלום, ולעמדתה, עמידה על מימוש החוזה היא התעקשות חסרת תום לב.⁴⁶

על פי מידע שנמסר מארגוני גנים פרטיים, כבר בתחילת המשבר, מנהלות ומנהלי גנים פרטיים התחילו לדווח על הקשיים כלכליים שנוצרו/או עלולים להיווצר בעתיד הקרוב עקב הפסקת תשלומי הורים. לדבריהם, ההכנסה היחידה של הגנים היא תשלומי ההורים והפסקה מלאה של התשלומים עלולה לגרום להפסד מלא של ההכנסה ובעקבותיו גם לשורת קשיים, בהם:

⁴³ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 באפריל 2020.

⁴⁴ קרן אוחנה אוויס, יו"ר הארגון ח.י.ב.ה - האיגוד הארצי לגני הילדים הפרטיים (כ-600 גנים), ד"ר שלומית ביסמנובסקי, יו"ר ארגון גני הילדים הפרטיים (כ-400 גנים), חנן דגן, יו"ר איחוד גני הילדים - להגשים חלומות (850 גנים), יניב בר אור, מנכ"ל התאחדות מעונות היום הפרטיים בישראל ע"ר (כ-200 גנים); שיחות טלפון: 31 במרץ 2020, 1, 2, 5 באפריל 2020.

⁴⁵ המועצה הישראלית לצרכנות: **מענה לשאלות הצרכנים**, 25 במרץ 2020.

⁴⁶ המועצה הישראלית לצרכנות: **הנחיה לצרכנים בנושא הזר עבור חוגים, חדרי כושר ומעונות עקב משבר הקורונה**, כנוסה אחרונה: 2 באפריל 2020.

- אי יכולת של מנהלות ומנהלי הגנים לעמוד בתשלומים, אותם הם ממשיכים לשלם גם בעת הנוכחית, בהם הוצאות שוטפות עבור הגנים, שכר מבנה, תשלומי ארנונה, מים וחשמל, תשלומים על ציוד שכבר הוזמן, שכרם של העובדים, עד כדי סגירת המעון;
- העלאה עתידית של שכ"ל בגנים שכן יצטרכו לשלם חובות שיווצרו בזמן היעדר פעילות;
- פגיעה בעובדים בגנים: בגני הילדים הפרטיים מועסקות בעיקר נשים, חלקן הגדול מבוגרות, חלקן ללא השכלה והכשרה מתאימה לעבודות אחרות. סגירה או צמצום פעילות הגנים תגרום לאבטלה ואי יכולת למצוא תעסוקה שתתאים לכישורים שלהן;

4.2 האמצעים המוצעים כיום לסיוע במשבר הגנים הפרטיים

במסגרת הפעילות של גופים ממשלתיים וציבוריים, בהם משרד האוצר, רשות המיסים ומרכז השלטון המקומי, למציאת פתרון עבור עסקים עצמאיים, שבדומה לגנים הפרטיים הפסיקו את פעילותם בשל משבר הקורונה, ננקטו צעדים ראשוניים למתן סיוע.

רשות המיסים בישראל התחילה מתן מענקי תמיכה לעסקים אשר פעילותם נפגעה בשל התפרצות נגיף הקורונה.⁴⁷ על-פי תשובת ארגוני גנים פרטיים לפנייתנו, כבר היום מתקבלות בארגונים פניות רבות של מנהלי גנים על דחיית הבקשה למענק, עקב סיבות שונות שנובעות הן מרמת ההכנסה (הנמוכה או הגבוהה מהנדרשת) או בשל קשיי עבר שחוו הגופים מול רשויות המס. בחלק מהמקרים מתקבלים מענקים בסכומים נמוכים בלבד.⁴⁸

מרכז השלטון המקומי הוציא לרשות מקומיות מסמך בנושא דחיית מועד תשלום הארנונה מעסקים.⁴⁹ על פי המסמך, רשויות מקומיות רשאיות לדחות את מועד תשלום הארנונה מעסקים, עד ליום 1 במאי 2020. במסמך נאמר כי בעקבות פניית משרד הפנים למשרד האוצר, נבדקת האפשרות לחייב את התשלום הנדחה, ללא תשלום ריבית פיגורים. באותו המסמך הוצגה גם הודעת מנכ"ל משרד הפנים, הקובעת כי אין לתת כל הנחה או פטור מתשלומי הארנונה, ההיטלים והאגרות, אלא בהתאם להסמכה מפורשת בחקיקה למתן הנחה או פטור, ובכפוף לאישורים הנדרשים לכך לפי כל דין.⁵⁰ טרם קיבלנו מידע על מנהלות גנים שקיבלו סיוע בארנונה.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל נציגי משרד האוצר ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בשאלה האם גורמי המשרדים דנים ומגבשים מדיניות מתן סיוע או פיצויים לגנים הפרטיים? ממשרד העבודה והרווחה נמסר כי נושא מתן סיוע לגנים פרטיים הינו

⁴⁷ רשות המיסים בישראל, [מענק לעצמאים לתקופת הקורונה](#), כניסה אחרונה: 5 באפריל 2020.

⁴⁸ קרן אוחנה אוויס, יו"ר הארגון ח.י.ב.ה - האיגוד הארצי לגני הילדים הפרטיים, שיחת טלפון והתכתבות, 5 באפריל 2020.

⁴⁹ היערכות חירום למניעת התפשטות נגיף הקורונה - ריכוז הנחיות מס' 4, 15 במרץ 2020, מרכז השלטון המקומי בישראל. נשלח על ידי מיכל מנקס, סמנכ"ל חינוך, רווחה וחברה, מרכז השלטון המקומי, באמצעות דוא"ל, 3 באפריל 2020.

⁵⁰ [נגיף הקורונה - גביית ארנונה, היטלים ואגרות](#), משרד הפנים, לשכת המנכ"ל הללי, 15 במרץ 2020.

בתחום אחריותו הבלעדי של משרד האוצר.⁵¹ ממשרד האוצר נמסר⁵² כי נערכה שיחה בנושא, בהשתתפות נציג משרד העבודה והרווחה ומנכ"ל התאחדות מעונות היום הפרטיים. בסיום השיחה התבקש מנכ"ל ההתאחדות על ידי המשתתפים בשיחה להעביר להם אומדן הפסדים של הגנים בעקבות המשבר. בעקבות הבקשה, ערכו גורמי הארגון, באמצעות חוקר חיצוני, אומדן לבדיקת הנזק הכלכלי לגנים בעקבות המשבר הנוכחי, בו הופסקו התשלומים לגנים, ואלו שחררו את העובדים לחופשה ללא תשלום, במסגרתו נערכה בדיקת נתונים של כ-200 גנים השייכים לארגון, נתונים נוספים על כ-8,800 גנים פרטיים שהיו זמינים בארגון, ודיווחים כספיים, אותם העבירו כ-25 גנים השותפים בארגון. דיווחים אלו כללו תחשיב כספי לכל גן, במצב פעיל ובמצב סגור, כולל סעיפי ההוצאה.⁵³

כמו כן, ארגוני גנים הציעו פתרונות אפשריים וסיוע שהמדינה יכולה לתת על מנת שגני הילדים הפרטיים ישרדו את המשבר, בהם:⁵⁴ מתן פיצוי בגין הפסדים מוכחים במודל הוכחת הפסד של 25% אחוז במחזור הכנסות, בהשוואה לחודשיים שלפני המשבר; מתן פטור מלא מארנונה עד חלוף המשבר או לכל הפחות תשלום ארנונה רגילה במקום ארנונה עסקית היקרה באופן משמעותי; סיוע ייחודי לענף הגנים הפרטיים - הגדלת המענק הממשלתי הניתן לעצמאים והקלה במיסוי; סיוע ממשלתי בשכר דירה לנכס המושכר; פטור מהיטל השבחה; ביטול מיסי ממשלה (מע"מ, מס הכנסה וביטוח לאומי) בתקופת המשבר; מתן מענקים פטורים ממס לשכירים בעלי שליטה שלא זכאים לאבטלה (עמותות, שותפויות, אגודות שיתופיות, חברות, זכיינים לניהול מעונות ועוד).

לטענת הארגונים, גני הילדים הם אינם עסקים עצמאיים טיפוסיים ומהותם שונה מעסקים עצמאיים אחרים במשק שנפגעו ממשבר הקורונה, מכיוון שההשלכות של קריסת הגנים וסגירתם משפיעות לא רק על בעלי הגנים והגננות אלא גם, ובאופן ישיר, על המשפחות שלא יהיו להן מסגרות לשלוח אליהן את הילדים לאחר המשבר, ולילדים עצמם, שיצטרכו לחזור למסגרות חדשות או לצוותים שעשויים להשתנות בשל השלכות המשבר, במידה שיימשך זמן רב.

⁵¹ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 באפריל 2020.

⁵² איציק דניאל, רכז תעסוקה, משרד האוצר, שיחת טלפון, 1 באפריל 2020.

⁵³ מסמך בנושא: אומדן נזק תזרימי לגני ילדים פרטיים בזמן משבר הקורונה, נשלח על ידי יניב בר - אור, מנכ"ל התאחדות מעונות היום הפרטיים, באמצעות דוא"ל, 5 באפריל 2020.

⁵⁴ קרן אוחנה אויס, יו"ר הארגון ח.י.ב.ה - האיגוד הארצי לגני הילדים הפרטיים וד"ר שלומית ביסמנובסקי, יו"ר ארגון גני הילדים הפרטיים, מכתבי פניה לכמה חברי הכנסת, אפריל 2020;

יניב בר - אור מנכ"ל התאחדות מעונות היום הפרטיים, מכתב לכבוד: איציק דניאל רכז תעסוקה משרד האוצר, עמיחי פישר, מנהל מחלקת אינטגרציה, משרד ראש הממשלה, אמיר מדינה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 5 באפריל 2020.