

# מסגרות שהייה לילדים בסיכון מלידה עד גיל 3 - מיפוי חסמים והמלצות מדיניות

## מבוא

ברבים מהיישובים הערביים החלו שירותי הרווחה הקהילתיים להתפתח רק במהלך שנות התשעים של המאה העשרים. קודם לכן ניתנו שירותי הרווחה ליישובים ערביים במסגרת אזורית ולא במסגרת היישוב. מאז הקמתן סובלות המחלקות לשירותים חברתיים ביישובים הערביים מתקצוב חסר, מכוח אדם דל, וממחסור בתוכניות שיינתנו מענה לצרכים הרבים של אוכלוסייה זו.

במסמך הנוכחי בחרנו להתמקד בשירות מעונות היום והמשפחתונים ביישובים ערביים מכמה טעמים. האוכלוסייה הערבית היא אוכלוסייה צעירה - כמחציתה מתחת לגיל 19. שיעורי העוני בקרב ילדים ערבים הם הגבוהים ביותר מכל קבוצות האוכלוסייה, ושיעורי ההיחלצות מהעוני בעקבות תשלומי העברה ומסים ישירים הם הנמוכים ביותר. אין ספק כי טיפול בבעיות הרווחה של ילדים במגזר הערבי הוא אתגר חברתי ראשון במעלה.

ועדת שמיד, הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ונוער בסיכון ובמצוקה, קבעה כי יש לשים דגש על שירותי הרווחה לגיל הרך הן כמענה למצוקותיהם של חסרי ישע והן כאמצעי מניעה לבעיות רגשיות, חברתיות, התפתחותיות והתנהגותיות של הילדים בעתיד. הוועדה חשפה כי עיקר המשאבים הושקעו בנוער וילדים בני 6-12, ואילו ילדים בגיל הרך נותרו כמעט ללא מענה. תשתית ראויה של מעונות יום ומשפחתונים היא רכיב מרכזי במערך השירותים לילדים בגיל הרך. בממד הפיזי הם מספקים מקום לשהייה ולקבלת טיפול נאות, והם מהווים מסגרת חינוכית ובמקרה הצורך גם מסגרת שיקומית לילדים ולהוריהם.

סוגיית מעונות היום והמשפחתונים נדונה בשנה האחרונה בכנסת ובמסגרות ציבוריות שונות, בעיקר בפרספקטיבה של אמהות עובדות. עם הגידול בשיעור האמהות העובדות עלה הביקוש למעונות יום זמינים ואיכותיים. כמו כן הולכת ומתבססת עם השנים הדעה כי לחינוך בגיל הרך השפעות מרחיקות לכת על עתידם של ילדים. ידועה גם תרומתה הפונטציאלית של תשתית מעונות יום לגידול בשיעורי ההשתתפות של נשים בכוח העבודה ובתשואה העתידית של גידול זה במונחים של אחוזי הצמיחה במשק. סוגייה שנדונה פחות היא מעונות היום והמשפחתונים מנקודת מבט של פתרונות לילדי רווחה.

### פרק זה כולל שלושה חלקים: תיאור המצב הקיים, זיהוי החסמים והצעות מדיניות להתמודדות עימם.

החלק הראשון, **מעונות יום ומשפחתונים לילדים יהודים וערבים בסיכון - מצב קיים**, נחלק לחמישה פרקים:

- < **ילדים בגיל הרך:** ילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים וילדים בסיכון. בפרק זה נגדיר על פי חלוקה לקבוצות אוכלוסייה (יהודים וערבים) מי הם ילדים בגיל הרך, מי וכמה מהם מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ומי וכמה מהם מוגדרים בסיכון.
- < **ילדים בסיכון (ילדי רווחה) במעונות יום ומשפחתונים:** נגדיר מיהם ילדים בסיכון הזכאים למעון-יום או למשפחתון וכמה ילדי רווחה (יהודים וערבים) מבקרים בפועל במסגרות שהייה.
- < **תשתית מעונות היום והמשפחתונים ודפוסי השימוש בהם:** תשתית מסגרות שהייה ביישובים יהודיים ומעורבים לעומת יישובים ערביים, דרכי הסיוע הממשלתיות לבניית מעונות יום ודפוסי השימוש בהם על ידי כל אחת מקבוצות האוכלוסייה.
- < **גורמים המשפיעים על רמת הביקוש למעונות יום ומשפחתונים:** נסקור את מאפייני התעסוקה של נשים יהודיות וערביות, ובפרט של אמהות לילדים מלידה עד גיל ארבע. כמו כן נעמוד על המאפיינים החברתיים-כלכליים בשתי קבוצות האוכלוסייה נוכח העלות של מעונות יום ומשפחתונים לילדי רווחה וילדי אמהות עובדות.

- < **התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון:** נסקור בקצרה ממצאים ראשוניים לגבי אופן השימוש בתוכניות לגיל הרך, ונבחן את עקרון חלוקת התקציב במסגרת התוכנית.
- בחלק השני נמנה תסמינים, בעיות וחסמים שעלו מניתוח המצב, נמפה אותם וננתח את מערך הזיקות ויחסי הגומלין ביניהם ככלי להבנה של עוצמת החסמים ומרחבי השפעה שלהם. נטפל בחמישה חסמים שמצאנו כי יש להם השפעה מכרעת על הזמינות והגישות לשירות ביישובים ערביים:
- < **חסמים 1 ו-2: תלותם של פעוטות בסיכון בתשתית מסגרות שהייה המיועדות בעיקר לילדי אמהות עובדות על רקע מאפייני התעסוקה של אמהות ערביות;**
- < **חסם 3: שיטת המימון התואם (Matching);**
- < **חסם 4: עלות השירות נוכח מאפיינים חברתיים-כלכליים של ההורים;**
- < **חסם 5: עקרונות חלוקת התקציב של התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון.**
- את החלק השלישי נייחד לסיכום ולהמלצות המיועדות למיתון ואף להסרה של החסמים לשוויון בין ערבים ליהודים בהגשת שירותי מעונות היום והמשפחתונים לפעוטות בסיכון. ההמלצות מתמקדות בכמה תחומים:
- < **הנגשת השירות לילדי רווחה וילדי אמהות עובדות באמצעות התאמת מחירו ליכולת התשלום של ההורים;**
- < **סבסוד מלא של בניית מבנים למעונות יום ביישובים ערביים;**
- < **בטווח המידי: הכפלת שיעור ילדי הרווחה הערבים מכ-20% לכ-40% מכלל הילדים שהולכים למעון יום או למשפחתון;**
- < **החלת שיטת המימון התואם באופן פרוגרסיבי;**
- < **הגדלת עוצמת המקדמים המשמשים בחלוקת תקציב התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון;**
- < **הכנת תוכנית כוללת לפרישה של מעונות יום ומשפחתונים ביישובים ערביים.**

## א. מעונות יום ומשפחתונים לילדים יהודים וערבים בסיכון - המצב הקיים

הסקירה שלהלן מבקשת לבדוק באיזו מידה מתקיימת חלוקה שוויונית של משאבים במתן שירותי מעונות יום ומשפחתונים לילדים יהודים וערבים בסיכון (ילדי רווחה), ולעמוד על החסמים העיקריים לאי-שוויון. לשם כך ננסה לאמוד את היקף הצורך בשירות, דהיינו מספר הילדים מלידה עד גיל שלוש המוגדרים בסיכון בכל אחת מקבוצות האוכלוסייה. ביחס להיקף הצרכים, נבחן את הצע מעונות היום והמשפחתונים ביישובים יהודיים וביישובים ערביים ואת הגורמים המשפיעים עליו. ולבסוף נתייחס לסוגיית עלות השירות להוריהם של ילדים בסיכון.

# ילדים בגיל הרך: מספר הילדים בגיל הרך, מספר הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ומספר הילדים בסיכון

## ילדים בגיל הרך

בישראל חיים 1,028.6 אלף ילדים מלידה ועד גיל 6, מתוכם 279.1 אלף ילדים ערבים, המהווים 27.1% מקבוצת הגיל. קבוצה זו נחלקת לשניים: תינוקות ופעוטות עד גיל שלוש, המונים 596.6 אלף ילדים, מתוכם 155.1 אלף ילדים ערבים ובני 4-6, המונים 431.8 אלף ילדים, ומתוכם 124.2 אלף ערבים (ראו טבלה 1).

טבלה 1: ילדים בגיל הרך לפי קבוצת אוכלוסייה (אלפים) 2008

גיל	סה"כ	ערבים	יהודים ואחרים	אחוז ערבים
3-0	596.6	155.1	441.6	26.0
6-4	431.8	124.2	307.8	28.7
סה"כ 6-0	1,028.4	279.3	349.4	27.1

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2009.

## ילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים

לא כל הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים הם בהכרח ילדים בסיכון. ילדים מוכרים שאינם בסיכון רשומים במחלקות בגין בעיות משפחתיות שאינן קשורות לתפקוד ההורים או לתפקוד הילדים, ובדרך כלל בעיות כלכליות<sup>1</sup>. על פי נתוני השנתון הסטטיסטי לילדים בישראל, 20% מהילדים ביישובים הערביים ו-16% מהילדים ביישובים יהודיים ומעורבים מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים (ראו טבלה 2). עוד עולה מטבלה 2 כי שיעורם של הילדים הערבים מסך כל הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים הוא כ-32%. בגיל הרך מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים 8% מהילדים הערבים ו-7% מהילדים היהודים. בסך הכול מהווים ילדים ערבים מלידה ועד גיל שלוש 28.7 אחוזים מסך כל הילדים המוכרים בארץ בקבוצת גיל זו.

אם מניחים כי עוני הוא אחד הגורמים שעשויים להגביר חשיפה למצבי מצוקה ואף למצבי סיכון, יש מקום לצפות שיהיה מתאם מסוים בין שיעור הילדים העניים ובין שיעור הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים, אך היחס בין שיעור הילדים העניים ובין שיעור הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים גבוה פי שניים בקרב ערבים, והוא עומד על 1:3, לעומת יחס של 1:1.4 בקרב יהודים (שיעור הילדים העניים הוא 62% ו-23% בהתאמה). נתון זה עשוי להעיד ששיעור הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות ערביות נמוך ביחס לכלל הנזקקים באותם יישובים.

טבלה 2: ילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ביישובים ערביים וביישובים יהודיים ומעורבים, לפי גיל, 2008

מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים	3-0	6-4	12-7	17-13	סה"כ 17-0
יישובים ערביים (אחוז מילדי היישוב)	8.0	16.6	23.8	28.3	20.0
יישובים יהודיים ומעורבים (אחוז מילדי היישוב)	7.1	14.5	19.0	22.3	16.0
סה"כ ילדים ערבים (מספרים מוחלטים) - אומדן*	12,408	19,967	54,954	45,959	133,285
סה"כ ילדים יהודים ואחרים (מספרים מוחלטים) - אומדן*	31,354	44,631	108,148	98,053	282,186
סה"כ ילדים מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים	43,762	64,598	163,102	144,612	415,471
אחוז הילדים הערבים מסך כל הילדים המוכרים	28.7	30.9	33.7	31.9	32.1

מקור: ילדים בישראל 2009, שנתון סטטיסטי - נתוני שנת 2008

\* אומדן על פי סה"כ ילדים ערבים ויהודים בקבוצות גיל לפי נתוני הלמ"ס (2008), שנתון סטטיסטי לישראל 2009.

1. אשר בן אריה, יפה ציונית וציפי ברמן (2009) (עורכים), ילדים בישראל 2009 - שנתון סטטיסטי. המועצה הלאומית לשלום הילד, בסיוע מכון חרוב.

## ילדים בסיכון

ממשלת ישראל החליטה לאמץ הגדרה אחידה ומוסכמת של ילדים ובני נוער בסיכון, על בסיס המלצות ועדת שמיד. בהתאם להמלצות ועדת שמיד אומצה במסגרת התוכנית לילדים ונוער ההגדרה הבאה:

**ילדים ובני נוער בסיכון הינם ילדים ובני נוער החיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם, וכתוצאה ממצבים אלו נפגעה יכולתם לממש את זכויותיהם על פי האמנה הבינלאומית לזכויות הילד בתחומים הבאים:**

- < קיום פיזי, בריאות והתפתחות
- < השתייכות למשפחה
- < למידה ורכישת מיומנויות
- < רווחה ובריאות רגשית
- < השתייכות והשתתפות חברתית
- < הגנה מפני אחרים ומפני התנהגויות שלהם המסכנות את עצמם.<sup>2</sup>

**בהתאם להגדרה שאומצה על ידי התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון ותוכנית הפעולה שלה, נערך מיפוי של ילדים בסיכון ביישובים הנכללים בתוכנית. מן המיפוי עולה כי ילדים ערבים מהווים 33% מהילדים ביישובי התוכנית ו-45% מהילדים בסיכון שאותרו במסגרת התוכנית.**

במהלך שנת 2009 מופו 70 היישובים הנכללים בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון. ממצאי המיפוי העלו כי מכלל 956 אלף הילדים ביישובי התוכנית, 150,890 ילדים (בני 0-17) מוגדרים בסיכון והם מהווים 15.8% מכלל הילדים ביישובי התוכנית. בחלוקה למגזרים (יהודים וערבים) נמצא כי מתוך כ-315,822<sup>3</sup> ילדים ערבים הנכללים ביישובי התוכנית, 66,441 ילדים ערבים מוגדרים בסיכון, ומתוך כ-640,178 ילדים יהודים הנכללים ביישובי התוכנית, 84,449<sup>4</sup> מוגדרים בסיכון (ראו טבלה 3).

שיעור הילדים הערבים שהוגדרו במצבי סיכון הוא 21% מסך כל הילדים הערבים ביישובי התוכנית, והוא גבוה פי 1.6 משיעור הילדים היהודים, שהוא 13.2%. ילדים ערבים מהווים 45% מכלל הילדים בני 0-17 בתוכנית שהוגדרו כילדים במצבי סיכון.

**טבלה 3: ילדים בסיכון (גיל 0-17) ברשויות המקומיות הנכללות בתוכנית הלאומית לילדים בסיכון**

סה"כ ילדים ביישובי התוכנית	מתוכם ילדים בסיכון	אחוז הילדים בסיכון	סה"כ
956,000	150,890	15.8	יהודים
640,178	84,449	13.2%	ערבים
315,822	66,441	21.0%	

מקור: תוצאות המיפוי של התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, בחלוקה למגזרים (יהודים וערבים)

באומדן מספר הילדים בסיכון מלידה עד גיל שלוש באוכלוסייה הכללית, ילדים ערבים בסיכון מהווים כ-38% מסך כל הילדים בסיכון בקבוצת הגיל הזאת. במסגרת המיפוי אותרו 45,003 ילדים בני 0-5 בסיכון, מהם 19,977 ילדים ערבים שמהווים 44.4% מסך כל הילדים בסיכון בקבוצת גיל זו. ניתן לאמוד את שיעור הילדים בסיכון באוכלוסייה הכללית מלידה ועד גיל 5 בכ-12.5%. בקרב ילדים ערבים נאמד שיעורם ב-17.9%, לעומת 10.4% בקרב יהודים.<sup>5</sup> אם נניח ששיעור הילדים בסיכון מלידה ועד גיל 5 בכל אחת משתי קבוצות האוכלוסייה דומה

2. התוכנית הלאומית לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה - ספר הפרויקט, נובמבר 2007.
3. שיעור ילדי היישובים הערביים מכלל הילדים הנכללים בתוכנית הלאומית הוא כ-33%. 253,643 ילדים מיישובים ערביים + 62,179 ילדים ערבים מיישובים מעורבים = סה"כ 315,822 ילדים ערבים. הנתון נמסר לנו על ידי טלל דולב, מנהלת המטה הבין-משרדי לתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, בפגישה מיום 21.06.10.
4. על פי הנתונים שקיבלנו מהמטה הבין-משרדי לתוכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון, אותרו 66,441 ילדים ערבים בסיכון, 79,055 ילדים יהודים ועוד 5,349 ילדים שסיווגם המגזרי אינו ידוע. לשם חישוב שיעור הילדים הערבים מכלל הילדים בסיכון החשבנו את אותם 5,349 ילדים כיהודים, וכך הגיע מספר הילדים היהודים בסיכון ל-84,449. כמו כן יש לציין כי מיפוי נעשה ב-54 מתוך 56 היישובים והאגדים הנכללים בתוכנית הלאומית, בשניים לא נעשה מיפוי כלל, וב-12 מיישובי התוכנית לא נעשה מיפוי לגיל 0-3.
5. אמדנו את חלקם של הילדים בני 0-5 מכלל הילדים הנכללים בתוכנית הלאומית בהתאם לחלקם בכלל האוכלוסייה היהודית והערבית.

לזה שבקרב ילדים הנכללים בתוכנית הלאומית, ניתן לאמוד את מספר הילדים בסיכון מלידה ועד גיל שלוש ב-73,689 ילדים, מהם 45,926 ילדים יהודים ו-27,763 ילדים ערבים. ילדים ערבים מלידה עד גיל שלוש מהווים כ-38% מכלל הילדים בסיכון בקבוצת גיל זו בישראל.<sup>6</sup>

בטבלה 4 ניתן לראות כי בעוד שהילדים הערבים בני 0-3 הם 26% מכלל האוכלוסייה, שיעור הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים עומד על כ-28.4%, והם מהווים כ-38% מכלל הילדים בסיכון. העובדה ששיעור הילדים בסיכון שאותרו בתהליך המיפוי גבוה משיעור הילדים המוכרים לשירותי הרווחה גם בקרב יהודים וגם בקרב ערבים מצביעה על השיפור שהכניסה התוכנית הלאומית ליכולת האיתור של הילדים בסיכון ברמת היישוב. הפער בין מספר הילדים המוכרים למספר הילדים המאותרים במסגרת המיפוי גדול במיוחד בקרב ערבים.

**טבלה 4: אומדן סך כל הילדים המוכרים ומספר הילדים בסיכון בגיל 0-3 בישראל, לפי קבוצת אוכלוסייה**

ילדים בני 0-3	סה"כ	ערבים	יהודים	% ערבים
סה"כ ילדים*	596,600	155,100	441,600	26.0
סה"כ ילדים מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים 2008**	43,762	12,408	31,354	28.4
סה"כ ילדים בסיכון על פי ממצאי המיפוי של התוכנית הלאומית***	73,689	27,763	45,926	37.7

\* הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2009

\*\* אומדן על פי נתוני ילדים בישראל 2009 לגבי שיעור הילדים המוכרים ונתוני למ"ס 2009 ביחס למספר הילדים.

\*\*\* אומדן על פי ממצאי מיפוי התוכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון.

בנוסף להגדרה של ילד בסיכון, התוכנית הלאומית מציינת שורה של **מצבים מגבירי סיכון** העולים ממאפיינים או ממצבים שונים שבהם נתונה קבוצת אוכלוסייה או פרטים מתוכה: קשיים כלכליים, מצבי משבר במשפחה, הגירה, השתייכות לקבוצת מיעוט, מוגבלות, ליקויי למידה, מעבר בין מסגרות, חיים בסביבה ענייה או מסכנת ועוד.<sup>7</sup> רמת הסיכון באה לידי ביטוי הן בחומרת הבעיות והן במספרן. קורה שילדים סובלים מכמה בעיות במקביל, שכן מצבי סיכון קשורים זה בזה ומשפיעים זה על זה. כך למשל, יש קשר בין מצוקה כלכלית ובין הישגים נמוכים בלימודים, ויש קשר בין מצבי סיכון בתחום הלימודים ורכישת מיומנויות שונות ובין מצבי סיכון בתחום הרגשי והחברתי והתנהגויות מסכנות.<sup>8</sup>

**ילדים ערבים חשופים יותר למצבי סיכון ביחס לילדים יהודים כמעט בכל הפרמטרים.** הבולטים שבהם:

- < **עוני ומצוקה כלכלית:** תחולת העוני בקרב ילדים ערבים גבוהה פי 2.7 מאשר בקרב יהודים (62% לעומת 23% בהתאמה).<sup>9</sup>
- < **משפחות גדולות:** 51.2% מהילדים הערבים חיים במשפחות גדולות שבהן ארבעה ילדים ויותר (לעומת 28.7% מהילדים היהודים).<sup>10</sup>
- < **למידה ומיומנויות:** לפי נתוני השנתון הסטטיסטי לישראל, בגיל הרך שיעור בני שנתיים במעונות יום ומשפחתונים עומד על 13.7% בקרב ערבים לעומת 59.6% בקרב יהודים ואחרים, ובגיל שלוש 74.9% בקרב ערבים לעומת 86.1% בקרב יהודים. בקרב בני נוער, שיעור הנשירה מבית הספר בקרב ערבים כפול מאשר באוכלוסייה היהודית.<sup>11</sup> בני נוער ערבים מנותקים מהווים 42% מבני הנוער המנותקים בישראל.<sup>12</sup>

6. הבדלים אפשריים בשיעור הילדים בסיכון בקבוצות גיל שונות מלידה ועד גיל חמש לא הובאו בחשבון.

7. תוכנית לאומית לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה - ספר הפרויקט, נובמבר 2007.

8. דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה בראשות פרופ' הלל שמיד. מוגש לראש ממשלת ישראל ולשר הרווחה, מרס 2006.

9. אנדבלד ואח' (2009), **ממדי העוני והפערים החברתיים, דוח שנתי 2008**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

10. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2009**.

11. 9% מהילדים היהודים לעומת 17% מהילדים הערבים מקבוצת בני 17 אינם לומדים בכיתה י"ב (שנתון סטטיסטי לישראל 2009).

12. 6% מכלל בני 15-17 היהודים לעומת כ-12% מבני הנוער הערבים באותה קבוצת גיל (שנתון סטטיסטי לישראל, 2009).

◀ **בריאות:** שיעורי התמותה של ילדים ערבים בני 0-4 מתאונות (דרכים ובית) גבוהים פי 7 ביחס ליהודים.<sup>13</sup> כמו כן, אחוז מקבלי קיצבת ילד נכה ביישובים הערביים גבוה ועומד על 0.52%, לעומת 0.35% ביישובים יהודיים ומעורבים.<sup>14</sup>

על-פי ממצאי המיפוי שנערך במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, **שיעור הילדים הערבים בסיכון מלידה ועד גיל שלוש גבוה פי 1.6** מאשר בקרב יהודים. ילדים ערבים גם חשופים יותר למצבי סיכון: הם עניים יותר, רבים יותר מהם משתייכים למשפחות גדולות, פחות מהם נמצאים במסגרות חינוכיות, והם נפגעים יותר בתאונות דרכים ובתאונות בית.

## ילדים בסיכון (ילדי רווחה) במעונות יום ובמשפחתונים

### מסגרות שהייה לפעוטות מגיל שישה חודשים עד גיל שלוש

שלוש מסגרות שהייה פועלות כיום לילדים מלידה עד גיל שלוש. שתיים מהן אוניברסליות: מעונות יום ומשפחתונים, המיועדים לילדי אמהות עובדות, וילדים בסיכון יכולים להשתלב בהן. מסגרות אלו פועלות משבע בבוקר ועד ארבע אחר הצהריים. המסגרת השלישית היא מעון יום שעבר הסבה למעון רב-תכליתי מפאת ריבוי הילדים בסיכון השוהים בו, אולם גם ילדי אמהות עובדות יכולים להשתלב בו. מסגרת זו פועלת משבע בבוקר עד שבע בערב. התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון מציעה שתי מסגרות נוספות שעדיין אינן פעילות: מעון יום רב-תכליתי ליום קצר, הפועל במסגרת של חמש שעות בלבד, ומעון יום רב-תכליתי מבוזר, שנועד לתת שירותי מעון יום רב-תכליתי לאגד משפחתונים (ראו נספח 1).

### חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון) 2000

בנוסף להגדרה שהציעה ועדת שמיד ואומצה על ידי התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, במסגרת חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון) 2000 יש הגדרה של פעוט בסיכון, לצורך הגדרת הזכויות למעון יום/ משפחתון.

על-פי הגדרת החוק,

*פעוט בסיכון הוא פעוט שנמצא במצב שיש בו חשש ממשי להתפתחותו התקינה, שהוועדה קבעה לגביו כי הוא נמצא במצב סיכון ועקב כך הוא צריך לשהות במעון יום, כדי למנוע את הוצאתו מביתו.<sup>15</sup>*

החוק מגדיר שורה של מצבי סיכון ונהלים לאבחון והגדרה של ילד בסיכון:

1. לפי דעתו של עובד סוציאלי ועל סמך חוות דעת רפואית, הפעוט מוכה או שצרכיו ההתפתחותיים אינם נענים.
2. אחד מהורי הפעוט אינו מתפקד כראוי מסיבות שונות, לרבות מחלת נפש, אלכוהוליזם, התמכרות לסמים, פיגור, נכות קשה, זנות, עבריינות או מחלה כרונית של אחד מבני המשפחה.
3. הפעוט נולד בלידת שלישייה, רביעייה או יותר.
4. משפחתו של הפעוט נמצאת בארץ תקופה שאינה עולה על חמש שנים, והוא נמצא בסיכון גבוה עקב משבר כתוצאה מתהליך הקליטה בארץ.

בשנת 2007 שהו ברחבי מדינת ישראל 12,400 ילדי רווחה במעונות יום ומשפחתונים, מתוכם 2,700 ילדים ערבים. **ילדים ערבים מהווים כ-22% מילדי הרווחה שסודרו במעונות יום ומשפחתונים** (ראו טבלה 5). בתקציב משרד

13. בטרם (2009), **היפגעות ילדים בחברה הערבית בישראל 2009** - תמונת מצב וקריאה לפעולה.

14. אתר הביטוח הלאומי, נתונים סטטיסטיים.

15. רישומות, אתר הכנסת <http://www.knesset.gov.il/laws/heb/FileD.asp?Type=1&SubNum=4&LawNum=1748>.

הרווחה לשנת 2010 הוקצו 19,248 מכסות ארציות לילדי רווחה. אין בידינו נתונים על אופן התפלגות המכסות בין יהודים לערבים בשנה זו.<sup>16</sup>

#### טבלה 5: ילדי אמהות עובדות וילדי רווחה במעונות יום ומשפחתונים במספרים מוחלטים וכאחוז מסך כל הילדים במסגרת, 2007

יהודים			ערבים			מסגרת
אחוזים	מתוכם ילדי רווחה	סה"כ	אחוזים	מתוכם ילדי רווחה	סה"כ	
		58,887	27	440	1,631	מעון יום
		6,655	52	2,260	4,347	משפחתונים
15	9,700	65,542	45	2,700	5,978	סה"כ
		89.8		16.2	27.3	מעון יום (אחוזים)
		10.1		83.8	72.7	משפחתונים

מקור: אורלי אלמגור-לוטן (2008), מעונות יום ומשפחתונים מוכרים במגזר הערבי. הכנסת: מרכז המחקר והמידע.

ההגדרה של פעוט בסיכון הזכאי למעון יום קבועה בחוק פעוטות בסיכון. ההגדרה של ילד בסיכון על פי התוכנית הלאומית רחבה יותר ואינה בהכרח מזכה במעון יום או במשפחתון. עם זאת, ממצאי המיפוי יכולים לתת אינדיקציה מסוימת לגודל הצרכים. מספר הפעוטות הערבים בסיכון (בכל הארץ) שנמצאים במעונות היום והמשפחתונים הוא כ-2,700. מספר הילדים הערבים הארצי בסיכון<sup>17</sup> נאמד בכ-27.8 אלף פעוטות (יחס של 1:10). מספר הפעוטות היהודים בסיכון שנמצאים במעונות יום ומשפחתונים הוא 9,700 מתוך אומדן של כ-45.9 אלף פעוטות יהודים בסיכון (יחס של 1:5). מסתמן פער של פי שניים בהיקף השימוש בשירותי מעון יום ומשפחתונים בין יישובים ערביים ליישובים יהודיים ביחס לצרכים. זאת למרות הטענה שאין מחסור במסגרות שהייה לילדי רווחה, ושאינם מתגלה צורך נקודתי ניתן לפתוח עוד משפחתונים.<sup>18</sup> על פניו מדובר בפער שמצריך תוספת משמעותית של מעונות יום ומשפחתונים ביישובים ערביים. אמנם, חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום) מגדיר כילדים הזכאים למעון רק ילדים עם סוג מוגדר של בעיות ולא כל הילדים שהוגדרו במסגרת המיפוי כילדים בסיכון זכאים בהכרח למעון יום, אך בנספח 2 (עמ' 74) ניתן לראות כי בכל סוגי הבעיות נמצא שיעור ילדים ערבים גבוה יותר, כולל בעיות המקנות זכות למעון יום או משפחתון.

#### הערבים במשפחתונים, היהודים במעונות יום

בעוד שמרבית הילדים היהודים שוהים במעונות יום (89.9%), ברשויות מקומיות ערביות מרבית הילדים שוהים במשפחתונים (83.8%). מעון יום פועל במבנה ייעודי ומקבל ילדים מגיל שישה חודשים עד גיל שלוש המחולקים לקבוצות גיל שונות. מעון היום משמש כמסגרת חינוכית וטיפולית כאחד, ומספק תנאים הולמים לקיים פעילויות ותוכניות מגוונות לילדים והוריהם.

המשפחתון פועל בבית מטפלת שהוכשרה לכך בקורס מיוחד בפיקוח משרד התמ"ת, והוא מהווה מסגרת טיפולית לחמישה פעוטות. העמדות חלוקות באשר לסוג המסגרת הטובה יותר לילד בסיכון. משפחתונים הם פתרון יעיל ביישובים קטנים שבהם אין סף כניסה למעון (השאיפה במעון יום היא ל-75 ילדים). בניגוד למעון יום, אפשר לפרוש מערך משפחתונים בזמן קצר יחסית (ללא צורך במבנה ייעודי) ובאופן שיספק מסגרת שהייה לילדים בסביבת מגוריהם המיידית. בשל מיעוט הילדים אפשר לטפל בהם טיפול אינטימי יותר, ובנוסף, המשפחתון מספק עבודה לנשים בקהילה.<sup>19</sup> בקהילות מוחלשות שבהן שיעור הילדים בסיכון גבוה, קיומו של מעון יום יכול להוות בסיס להתפתחותו של מעון יום רב-תכליתי במידה שצורך כזה מזהה בקהילה.

16. במרס האחרון הגשנו בקשה לקבלת הנתונים ממשרד הרווחה במסגרת חוק חופש המידע. נכון לתחילת חודש יולי, טרם קיבלנו את הנתונים.

17. אומדן המבוסס על חיוץ (אקסטרופולציה) של תוצאות תהליך המיפוי במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון

18. פגישה עם רד כרמון, מפקחת ארצית לגיל הרך - שירות ילד ונוער, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ב-10.06.29

19. דברי תמר אלמוג, מנהלת האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד התמ"ת, בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה מיום 26.10.09

## תשתית מעונות היום והמשפחתונים ודכוסי השימוש בהם

### היקף השימוש במסגרות חינוכיות-טיפוליות קבוצתיות, ציבוריות ופרטיות - נתוני 2007

תשתית מעונות היום והמשפחתונים התפתחה בישראל כמסגרת חינוכית-טיפולית לילדי אמהות עובדות. תשתית זו היוותה בסיס להסדרה של מסגרת שהייה לילדי הרווחה. ביישובים הערביים לא היתה עד שנות התשעים שום תשתית ציבורית לילדים מלידה ועד גיל חמש, והיא החלה לתפוס תאוצה בעיקר במהלך המחצית השנייה של שנות התשעים. תשתית של גני טרום חובה קמה בעיקר בעקבות החלת חוק חינוך חובה לגיל 3-4 ביישובים בדירוג חברתי-כלכלי 1-2, שרבים מהם ערביים. היות שביישובים הערביים לא צמחה תשתית של מעונות יום כמענה לצרכים של אמהות עובדות, קמה התשתית הקיימת של מעונות היום, ובעיקר של המשפחתונים, כמענה לצרכיהם של ילדי רווחה. בתחילת העשור היוו ילדי הרווחה ביישובים ערביים כ-80% מהילדים במעונות היום והמשפחתונים. שיעור ילדי הרווחה הלך והצטמצם עם הגידול בשיעור האמהות הערביות העובדות, וכיום כמחצית מהילדים הערבים השוהים במעונות יום ובמשפחתונים הם ילדי רווחה. ביישובים יהודיים שיעורם הממוצע של ילדי הרווחה הוא כ-15% בלבד. יש לציין כי ילדי רווחה נסמכים אך ורק על התשתית הציבורית הקיימת, דהיינו מעונות יום ומשפחתונים, שיש להם סמל מעון של משרד התמ"ת והם נתונים לפיקוחו.

השימוש במסגרות קבוצתיות (פרטיות וציבוריות) לילדים מגיל לידה עד גיל שלוש מצומצם מאוד בקרב ערבים. מרבית הילדים הערבים בקבוצת גיל זו נמצאים עם אחד ההורים ולעיתים עם קרוב משפחה אחר, אך לא במסגרת קבוצתית חינוכית-טיפולית כלשהי. 46.8% מהילדים היהודים באותה קבוצת גיל נמצאים במסגרות קבוצתיות כמו מעונות יום, משפחתונים, פעוטונים וגני ילדים ציבוריים ופרטיים כאחד, לעומת 12.3% מהילדים הערבים.<sup>20</sup>

### תשתית מעונות יום ומשפחתונים ציבוריים

מעונות יום ומשפחתונים ציבוריים הם אלה שזכאים לסמל מעון של משרד התמ"ת ונמצאים בפיקוחו (במסגרת פרטית אין למעשה שום פיקוח). בשנת 2007<sup>21</sup> פעלו בארץ 1,639 מעונות יום ציבוריים וכ-2,200 משפחתונים. ביישובים ערביים פעלו 30 מעונות יום, כ-1.8% מסך כל המעונות בארץ, ו-869 משפחתונים, שהיו 39.5% מסך כל המשפחתונים בארץ. בין השנים 2005-2009 נפתחו 25 מעונות יום ביישובים ערביים, בנוסף ל-18 שפעלו עד אז. כלומר, משנת 2009 פעלו ביישובים הערביים 43 מעונות יום. בשנת 2008 פעלו 62 ממעונות היום בישראל כמעונות רב-תכליתיים, מתוכם 6 מעונות לילדים ערבים (כ-10% בלבד) - 4 ביישובים ערביים ו-2 בערים מעורבות. בשנת 2008 נפתחו 135 משפחתונים ביישובים ערביים, כך שניתן להעריך כי בתחילת 2009 פעלו ביישובים ערביים כ-1005 משפחתונים.<sup>22</sup>

מרבית המעונות בישראל (89%) מרוכזים באשכולות 4-8 לפי הדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 10% מהמעונות מצויים באשכולות 1-3, ו-1% באשכולות 9-10.<sup>23</sup> מרבית האוכלוסייה הערבית מתגוררת ביישובים המסווגים באשכול 1-3 ומהווה כ-72% מאוכלוסייתם, אך רק כ-18% ממעונות היום באשכולות אלה עומדים לרשותה. נראה כי הגורם למיעוט מעונות היום לא נובע מהרקע החברתי-כלכלי של היישובים אלא בעיקר בשל היותם ערבים.

בין רמת הביקוש למעונות יום ומשפחתונים על ידי אמהות עובדות ובין הצע מעונות היום והמשפחתונים לילדי רווחה בישראל יש קשר הדוק. הפער בתחום תשתית מעונות היום והמשפחתונים בין יישובים יהודיים ליישובים ערביים משקף בין היתר את ההבדל בין תשתית שמתפתחת כתגובה לדרישות וביקושים של אוכלוסיות חזקות יחסית ובעלות שיעור השתתפות גבוה של נשים בכוח העבודה, לעומת תשתית שמתפתחת כמענה לצרכים של המוחלשים ביותר ושל אוכלוסייה שבה שיעור הנשים העובדות נמוך.

20. אסנת פרכטלברג-ברמץ (2008), מסגרות קבוצתיות לילדים בגיל הרך והפיקוח עליהן, אומדנים לשנת 2007. משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה.  
21. אורלי אלמגור-לוטן (2008), מעונות יום ומשפחתונים מוכרים במגזר הערבי. הכנסת: מרכז המחקר והמידע.  
22. שאילתא: ח"כ זועבי, משיבה: סגנית שר התמ"ת, בישיבה ה-92 של הכנסת ה-18 מיום 30.12.2009.  
23. פיכטלברג-ברמץ, 2008.



## סיוע ממשלתי להקמת מבנים למעונות יום

מעון יום מחויב לפעול במבנה ייעודי. חלק ממבני המעונות נבנים בסיוע ממשלתי, וחלקם במימון של ארגונים שלא למטרות רווח ושל רשויות מקומיות. בעשור האחרון חלו כמה שינויים במסלולי התמיכה והסבסוד של המדינה בהקמה של מעון יום. בתחילת העשור ניתן הסיוע הממשלתי כמענק ממשרד השיכון במסגרת תקן מוסדות ציבור, ומאפריל 2003 ניתן הסיוע באמצעות תמיכה ממשלתית על ידי משרד התמ"ת.

**1998-2003: הקמת מבנים למעונות יום באמצעות מענק ממשרד השיכון.** ב-1995 קבעה ועדת ברודט כי תקן מוסדות ציבור יחול גם בבנייה של מעון יום בכל שכונה חדשה שמוקמות בה 1,600 יחידות דיור ויותר, הכול במימון ממשלתי מלא באמצעות משרד הבינוי והשיכון.<sup>24</sup> בהתאם לזאת, בין השנים 1999-2003 הוקצו 118 תקנים להקמת מעונות יום, מהם 16 תקנים ביישובים ערביים ותקן אחד למעון במזרח ירושלים.<sup>25</sup> משנת 2003 לא מוקצים עוד תקנים חדשים במסגרת תקן מוסדות ציבור. כמו כן, לא כל מבני המעון שהוקמו בתחומי רשויות מקומיות ערביות הושמשו. על פי נתונים שנמסרו לנו ממשרד התמ"ת, בכמה יישובים נבנו מבנים למעונות ביוזמת משרד הבינוי והשיכון, אך הם עדיין לא הושמשו.<sup>26</sup> עיקר הקשיים בהשמשה של מבני מעון נובעים מהוצאות שנופלות על הרשות המקומית בתהליך ההשמשה של המבנה ומעלות דמי השתייה של פעוט במעון יום, הן לילדי אמהות עובדות והן לאמהות לילדי רווחה (ראו הסבר בפרק הבא).

**2004-2009: השתתפות ממשלתית באמצעות כספי תמיכה בשיטת המימון התואם (מאצי'נג).** תמיכה, בניגוד לסבסוד, מתבססת על מכרז ומבחני תמיכה שמשרד התמ"ת מפרסם לקבלת סיוע במימון בנייה של מעונות יום. ככלל, מבחן התמיכה פתוח לכל הציבור. סיוע מסוג זה תלוי ביוזמת הרשות המקומית או גוף יזמי אחר הפונה ומגיש בקשה לתמיכה. ועדת התמיכות מחליטה מי ממגישי הבקשה זכאי לקבלה על פי מבחני התמיכה, ומכיוון שמדובר במימון חלקי בלבד, בשיטת המימון התואם, הרי שרשות מקומית שלא יכולה להשיג מימון כזה מנועה מלהגיש בקשה.

**2004-2009: אמות מידה להקצאה של תמיכות ממשרד התמ"ת למימון בניית מעון יום.** אמות המידה מנחות את ועדת התמיכות בבואה להחליט כיצד לחלק את התמיכות בין מי שהגיש בקשה לתמיכה. בין השנים 2004-2009 פעלו במשרד התמ"ת על פי שלוש אמות מידה עיקריות:

- ◀ **רמת הביקוש:** כאשר רמת הביקוש ביישוב מסוים היתה גבוהה מההצע. סממן למצב כזה היה רישום יתר למעונות קיימים.
- ◀ **יכולת להעמיד מימון תואם (Matching):** כל גוף שפנה לקבלת תמיכה צריך היה להעמיד לפחות כ-40% מערך סכום הסיוע שהוא קיבל מהמשרד.
- ◀ **עדיפות לרשויות בדירוג חברתי-כלכלי 1-5.** אם נשארים כספי תמיכה אחרי שרשויות מדירוג 1-5 שאכן הגישו בקשה קיבלו את שלהן, ניתן לחלק את כספי התמיכה גם לרשויות בדירוג גבוהה יותר.

בפועל, רוב הביקוש היה בערי המרכז הגדולות והחזקות (תל אביב, רחובות, מודיעין וכ"ו), ורבות מהרשויות בדירוג חברתי-כלכלי 1-5 כלל לא הגישו בקשה לתמיכה מכיוון שלא יכלו לעמוד בתנאי המימון התואם. כך קרה שניתן היה לחלק את כספי התמיכה לרשויות חזקות, המראות בדרך כלל גם ביקושים גבוהים, ורוב הכסף הועבר לרשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי 7 ומעלה.<sup>27</sup> ביישובים ערביים, היות שברבים מהם אין מעונות כלל, לא היה רישום, ולכן הם סווגו כיישובים שאין בהם ביקוש למעון יום. כמו כן, בגלל תנאי המימון התואם, רשויות מקומיות ערביות לא נענו לקריאה, וספק אם בכלל היו מודעות לקיומה.<sup>28</sup> ההיענות למרכזי התמיכות הממשלתיות היתה אפסית, מפני שבשל מצבן הכלכלי הרעוע של רשויות מקומיות ערביות, הן לא יכולות לעמוד

24. אלמגור-לוטן, 2008.

25. היישובים הערביים שנבנו בהם מעונות יום במסגרת תקן ברודט: ג'דידה-מכר, טייבה, טירה, יפיע, ירושלים, ירכא, כפר כנא, כפר מנדא, כפר קאסם, נצרת, סחי'ן, עראבה, קלנסווה, רהט, ריינה ושפרעם.

26. דברים שנמסרו לנו בפגישה ביום 28.06.10 עם תמר אלמוג, מנהלת אגף מעונות היום והמשפחתונים במשרד התמ"ת. מדובר ביישובים רהט, באקה-ג'ת, עראבה, ירכא ואבו סנאן. מעון שנבנה בסחי'ן מצוי בימים אלה בתהליכי השמשה.

27. תמר אלמוג, ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה מיום 13.10.09.

28. אורלי אלמגור-לוטן (יולי 2008) מעונות יום ומשפחתונים מוכרים במגזר הערבי, מחקר כנסת.

בעלות המימון העצמי שנעה בין 40% ל-80% מהעלות הכוללת של המעון.<sup>29</sup> בשנת 2009 פעלו 23 ועדות קרואות ברשויות מקומיות בישראל, 16 מהן ברשויות מקומיות ערביות.<sup>30</sup>

**2010:** במהלך השנים האחרונות הולכת ומתבססת גישה של פיתוח כלכלי הרואה בשילוב נשים ערביות בכוח העבודה צעד חיוני לשיפור המצב הכלכלי של משפחות ערביות ומקור חשוב לעידוד המשך הצמיחה של המשק הישראלי. נוכח הקשיים שהסתמנו במהלך העשור בהקמת מבנים ובהפעלה של מבנים קיימים למעונות יום, עלו בשנה האחרונה שתי הצעות. יש לציין כי שתי ההצעות גובשו מתוך מטרה לקדם תעסוקת נשים וללא קשר לסוגיית ילדי הרווחה. ההצעה האחת גובשה על ידי הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל, הפרופ' צבי אקשטיין, והשנייה גובשה במשרד התמ"ת:

#### 1. הצעת הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל

הוועדה קבעה יעדים להגדלת מספר המשתתפים בכוח העבודה בישראל בשני העשורים הקרובים. נשים ערביות מהוות 21% מפוטנציאל הגידול המיועד. כדי להסיר מכשולים להקמת מעונות יום ביישובים ערביים המליצה הוועדה לבטל את דרישת ההשתתפות של רשויות מקומיות בתקציב הקמת מעון יום,<sup>31</sup> ובכך להקל על אי-יכולתן לעמוד בתנאי המימון התואם ועל חוסר ההיענות שלהן למכרזי תמיכות.

#### 2. הצעה חדשה של משרד התמ"ת לשיטת מימון תואם מדורג

כחלק מצעדים שגובשו לאחרונה ליישום החלטת ממשלה 602 מיום 19.07.09 (עידוד תעסוקת אמהות לילדים בני 0-5) הציע משרד התמ"ת כי גובה התמיכה הממשלתית יוכל להגיע עד כדי 95% מעלות הבנייה בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי של הרשות, דהיינו רק 5% מעלות הבנייה ושתו על הרשות המקומית או לחלופין על הזים<sup>32</sup>. רשויות חדלות פרעון לא יכולות לבקש תמיכה (יש 16 רשויות מקומיות ערביות במצב הזה), ובמקרה הזה רק יזם יכול להגיש בקשה. כמו כן הצהירו במשרד התמ"ת על כוונה לערוך שינויים גם באמות המידה להקצאה של תמיכות מהמשרד. בניגוד לקריטריונים הקודמים, כאן מושם הדגש על צרכים ולא על ביקוש: היקף הצרכים ביישוב; שיעור האבטלה ביישוב (יישובים עם שיעורי אבטלה גבוהים מקבלים ניקוד גבוה יותר); עדיפות לבניית מעון בסמוך למקום עבודה; רשות שקלטה יותר ממאה משפחות ממפוני חבל עזה וצפון השומרון.

**היקף הצרכים** נקבע על פי חישוב היחס בין מספר הילדים שנמצאים במסגרת מוכרת כיום, ובין מספר הילדים בגיל הרלבנטי בכל יישוב. יישובים שאין בהם מעונות יום כלל יקבלו את הניקוד הגבוה ביותר. עוד שלוש קטגוריות נקבעו ביחס לאחוז מילדי היישוב המשובצים במעון יום. ככל שאחוז הילדים המשובצים במעון יום גבוה יותר, הוא יקבל ניקוד נמוך יותר. כמו כן דורגו היישובים לשלוש רמות - גדולים, בינוניים וקטנים - עם עדיפות ליישובים גדולים. יישוב גדול בלי אף מעון יום יקבל את הדירוג הגבוה ביותר, ואילו יישוב קטן שיותר מ-41% מילדיו משובצים במעון יום יקבל את הניקוד הנמוך ביותר.

#### טבלה 6: ניקוד יישובים על פי אחוז ילדים במעונות יום וגודל היישוב

גודל היישוב	אין מעונות ביישוב	ילדים במעונות יום	
		1-20 אחוזים	21-40 אחוזים
ישוב גדול	הניקוד הגבוה ביותר		41 אחוזים ומעלה
ישוב בינוני			
ישוב קטן			הניקוד הנמוך ביותר

29. מקורות ההכנסה העצמיים של רשויות מקומיות ערביות דלים מאוד. לשם השוואה, בחנו את סכום חיובי הארנונה, המשקף את פוטנציאל הגבייה של הרשות המקומית (להבדיל מנתוני הגבייה, המשקפים את הסכום שאספה הרשות המקומית בפועל בשנה נתונה). על פי נתוני הלמ"ס (2007), סכום חיובי הארנונה שלא למגורים בערים ומועצות מקומיות ערביות היווה 20% מסה"כ חיובי הארנונה ברשויות ערביות, לעומת 54% ביתר הרשויות המקומיות. סך כל חיובי הארנונה שלא למגורים בעיריות ומועצות מקומיות ערביות היווה 2% בלבד מסך כל חיובי הארנונה שלא למגורים בעיריות ומועצות מקומיות בישראל.

30. אורי טל (2009), משך פעילותן של ועדות ממונות (ועדות קרואות). הכנסת: מרכז המחקר והמידע.

31. הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל - דוח ביניים, 28.02.2010.

32. פרוטוקול ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה מיום 27.01.10.

## פרסום ההודעות על מבחני תמיכה

סוגיה נוספת שעלתה בסדרת הדיונים בוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת בעניין יישום החלטת ממשלה 602 היא שהרשויות המקומיות הערביות אינן מודעות למכרזים לקבלת תמיכות. בהתאם להוראות החשב הכללי, משרד התמ"ת מחויב לפרסם מכרזים על תמיכות בשני עיתונים גדולים בעברית ובערבית. המשרד טען כי הוא עומד בקשר עם הארגונים<sup>33</sup> ועם מרכז השלטון המקומי. דווח גם כי שר התמ"ת ומנכ"ל המשרד קיימו כנס לרשויות מקומיות במגזר הערבי ועדכנו אותם בצעדים הללו.<sup>34</sup>

## מדיניות הממשלה ביחס להקמה של מעונות יום ומשפחתונים ביישובים ערביים

בהחלטה 1539 מיום 21.3.10, המקצה 800 מיליון ₪ לפיילוט של 13 יישובים ערביים לטובת תוכנית החומש לפיתוח כלכלי, צוין כי על משרד התמ"ת לפעול להגדלת הצע מעונות היום והמשפחתונים במגזר הערבי, וכי יש להקים צוות מעקב בראשות נציג משרד התמ"ת ובהשתתפות נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר והרשות לפיתוח כלכלי למעקב אחר יישום הנושא. בהחלטה לא נקבעו יעדים קונקרטיים באשר להיקפי הבינוי, וצוין כי מקורות התקציב הם ממשרד התמ"ת בהתאם לתוכנית עבודה קיימת ובהתאם להחלטת ממשלה 602 מ-19.07.2009. החלטה 602 מקצה תוספת **חד-פעמית** של 30 מיליון ₪ לתמיכה בבינוי או להרחבה והסבה של מבנים למעונות יום. לא ברור איזה חלק מאותם 30 מיליון ₪ אכן יוקצו ליישובים ערביים ובאיזה אופן.

## גורמים המשפיעים על הביקוש למעונות יום ומשפחתונים

### מעט אמהות עובדות ושירות יקר

סבסוד עלות השהייה של פעוטות במעונות יום ומשפחתונים מתקצב בתקציבם של שני משרדים: משרד הרווחה לילדי רווחה, ומשרד התמ"ת לילדי אמהות עובדות. לכאורה, עלות השירות לילדי אמהות עובדות לא רלבנטי לענייננו, שכן במסגרות שהייה לילדי רווחה עסקינן. אולם כיוון שתשתית מסגרות השהייה לילדי הרווחה נסמכת במידה לא מבוטלת על תשתית קיימת לילדי אמהות עובדות, הרי שקושי במימון שהייה של ילדי אמהות עובדות במעונות היום ישפיע בהכרח על הביקוש לשירות, וכפועל יוצא גם על הצע הפתרונות בקהילה וזמינותם לילדי הרווחה. העלות החודשית של שהיית ילדי אמהות עובדות במעון יום או משפחתון נעה בין 530 ₪ ל-1,856 ₪ לילד, בהתאם לעשר קטגוריות של הכנסה לנפש ובהתאם להיקף המשרה של האם העובדת ומצבה המשפחתי (נשואה/ חד-הורית).<sup>35</sup> האמהות הזכאיות לעיקר הסבסוד הן אמהות שעובדות במשרה מלאה.

### שיעור השתתפות נמוך של אמהות ערביות לילדים בני 0-4 בכוח העבודה

בתרשים 1 ניתן לראות כי שיעור הנשים הערביות המשתתפות בכוח העבודה שילדן הצעיר ביותר בן 0-4 נע בין 21.8% בקרב אמהות לילדים בני 0-1 ל-25% בקרב אמהות שילדן הצעיר ביותר בן 2-4. אצל נשים יהודיות שיעורן הוא 71.7% ו-82.7% בהתאמה.

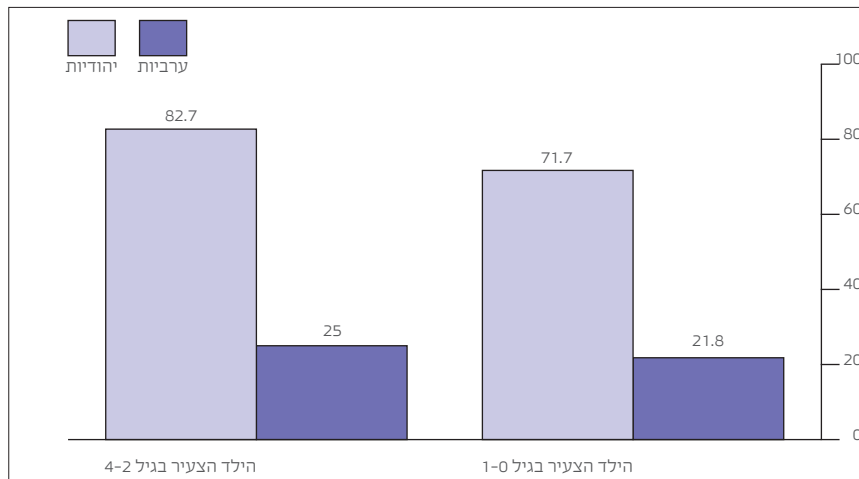
33. מדובר בארגונים כמו ויצ"ו, נעמ"ת ואחרים, בסך הכול כ-400 ארגונים שמפעילים מעונות יום.

34. עו"ד סיגל מרד-אברגיל ממשרד התמ"ת בדיון הוועדה לקידום מעמד האישה, 27.01.10.

35. נספח י"ב להוראת תע"ס 8.10 באתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים-45DA-B8B2-9E38-6FC53020 http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/

40CAD6EC714/10048/taarif810.pdf

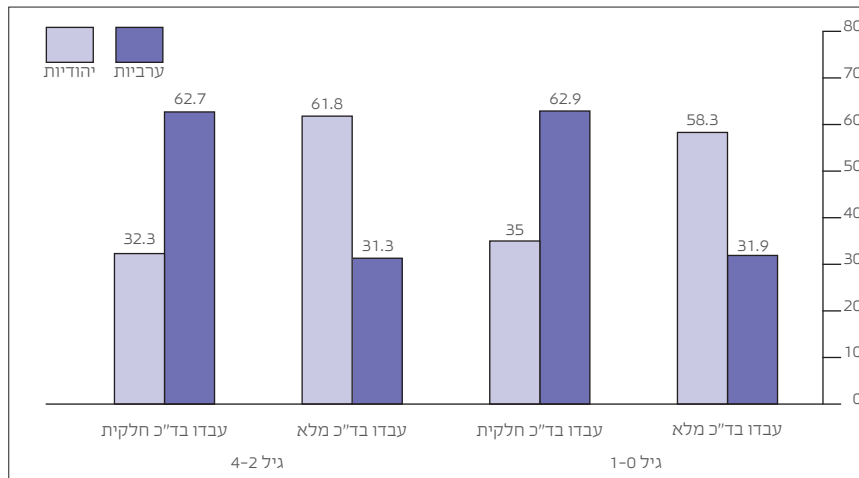
**תרשים 1: אמהות שילדן הצעיר בן 0-4, לפי קבוצת אולכסייה והשתתפות בכוח העבודה, 2008**



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2008

**שיעור נמוך של נשים שעובדות במשרה מלאה:** רוב האמהות העובדות במגזר הערבי עובדות במשרה חלקית. כ-31-32 אחוז מהאמהות הערביות, המשתתפות בכוח העבודה, שילדן הצעיר ביותר בן 0-4, עובדות במשרה מלאה לעומת כ-58-62 אחוזים מהאמהות העובדות היהודיות (ראו תרשים 2). יוצא שמכלל האמהות הערביות שילדן הצעיר ביותר בן 0-4, רק 7-8 אחוזים עובדות במשרה מלאה (לעומת 42-51 אחוזים מהאמהות היהודיות). משמעות הדבר היא שבמסגרת התקינה הקיימת, רק 7-8 אחוזים מהאמהות הערביות יוכלו ליהנות מסבסוד עלות השהייה במעון מעצם היותן אמהות עובדות במשרה מלאה, לעומת כמחצית מהאמהות היהודיות.

**תרשים 2: אמהות עובדות שילדן הצעיר ביותר בן 0-4, לפי קבוצת אוכלוסייה והיקף משרה**



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כח אדם 2008

**שיעור גבוה של מורות מכלל הנשים הערביות המועסקות.** 43.3% מהמועסקות הערביות עובדות בתחום החינוך, לעומת 20% מהנשים היהודיות.<sup>36</sup> מורות לא זכאיות למעון יום, כי בתלוש השכר שלהן מצוין רק מספר השעות הפרונטליות שהן מלמדות ולא מספר השעות שהן עבדו בפועל, הכולל בדיקת עבודות, ישיבות מורים וכו'. כל עוד לא יתווספו שעות אלה וירשמו בתלוש השכר, לא יוכלו מורות ליהנות מסבסוד המעון.<sup>37</sup>

36. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 2008.  
 37. תמר אלמוג, ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה, 26.10.09.

## עלות השירות לילדי רווחה

השכר הממוצע ביישובים ערביים נמוך בכ-32% מהשכר הממוצע ביישובים יהודיים,<sup>38</sup> ושיעורי ההשתתפות של ערבים בכוח העבודה נמוך יותר מאשר אצל יהודים. לפיכך, הכנסת משקי הבית הערביים נמוכה יותר, ומקשה על תשלום תמורת שירותים בכלל ומעונות יום בפרט.

תעריף שהייה של ילד או תינוק רווחה במעון יום או במשפחתון נחלק לשתי רמות הכנסה ונע בין 349 ל-550 ש"ח לחודש, בהתאם לרמת ההכנסה (ראו נספח 3) - סכום לא מבוטל בשביל משפחות כאלה. לכאורה, עול ההשתתפות מוטל במידה שווה על בעלי אותה הכנסה לנפש בין שהם יהודים ובין שהם ערבים. בפועל סביר לניח כי העול על האוכלוסייה הערבית גדול יותר, משני טעמים:

1. העוני בקרב האוכלוסייה הערבית עמוק יותר. מדד פער הכנסות העניים<sup>39</sup> בקרב ערבים גבוה יותר, ועומד על 36 לעומת 32.8 בקרב יהודים. מדד נוסף המבטא את עומק העוני הוא מדד FGT,<sup>40</sup> ולפיו הערך המתאר את עומק העוני של יהודים עומד על 0.027, לעומת 0.101 בקרב ערבים, כך על פי נתוני דוח העוני של הביטוח הלאומי לשנת 2008. **העניים הערבים עניים יותר מן העניים היהודים, ועל כן נטל תעריפי מעונות היום המשפחתונים יהיה כבד יותר למשפחה הענייה הממוצעת.**

2. תחולת העוני בקרב ערבים גדולה יותר (פרטים, משפחות וילדים), ועל כן המשפחות שבהן חיים ילדי רווחה רבות יותר. לכן **קבוצת אוכלוסייה, וביחס לתחולת העוני בקרבה, העול המוטל עליה כתוצאה מהשתתפות בעלות השירות גדול יותר.**

בישיבת הוועדה לזכויות הילד מ-20.10.09, שדנה בשכר המטפלות במשפחתונים, עלתה סוגיית קשיי המימון של הורים ערבים לילדי רווחה במשפחתונים. על פי עדותה של אסמהאן גוהג'יה, בעלת משפחתון מערערה: "הם [ההורים] יודעים שהם צריכים לשלם, אבל כשאני אומרת להם שהם צריכים לשלם 400 ש"ח השתתפות הם הולכים למשרד הרווחה. אין להם כסף, יש להם בעיות כלכליות והם לא יכולים לשלם. אומרים להם: בסדר, נתחיל מתשלום של 100 ש"ח ואחר כך נעלה, אבל אפילו את זה לא לוקחים."<sup>41</sup>

כתוצאה מאי-עמידתם של הורים בעלות המשפחתון נפגעת הכנסתן של מנהלות המשפחתונים, הנמוכה ממילא ביחס למטפלות במעונות היום. מצב עניינים זה מאיים לפגוע במוטיבציה של מנהלות המשפחתונים ולהשפיע על רמת השירות ועל הישרדותו לאורך זמן.

בחברה הערבית, שיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה נמוך, ומאפייני התעסוקה של מי שמתפתות בכוח העבודה לא תואמים את אמות המידה לסבסוד עלות השהות של ילדים במעונות היום והמשפחתונים. כ-90% ויותר מסך כל האמהות הערביות לא יכולות ליהנות מסבסוד השירות כאמהות העובדות במשרה מלאה. מציאות זו לא מעודדת שימוש במעונות יום ומשפחתונים, ולו בקרב אמהות עובדות.

## התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון

כשלעצמם, מעונות יום ומשפחתונים לא יכולים לענות על מכלול הצרכים של ילדים בסיכון. מעבר לצורך במבנה תקני ובהכשרת כוח אדם מתאים, מעונות יום ומשפחתונים יכולים לספק טיפול והשגחה, אולם ללא תוכניות להתמודדות, מניעה ונטרול של גורמי הסיכון לא יהיה אפשר לחולל את השינוי המיוחל. התוכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון המגובה בתוספת תקציב נועדה לחולל שינוי מקיף בדרכי ההתמודדות של

38. ז'ק בנדלק (2009), **ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים 2007**. הביטוח הלאומי, מינהל המחקר והתכנון, סקרים תקופתיים (מס' 223).

39. יחס פער העוני הוא אחד המדדים לעומק העוני. פער העוני של משפחה מוגדר כהפרש בין קו העוני (המתאים לגודלה) ובין הכנסתה בפועל, ואילו פער העוני של קבוצת אוכלוסייה מוגדר כסכום פערי העוני של כל המשפחות העניות. אפשר לתקן את פער העוני ולהגדיר אותו כיחס בין פער ההכנסות הממוצע למשפחה ענייה ובין קו העוני, כך שייקרא יחס פער הכנסות העניים (מתוך הדוח השנתי של הביטוח הלאומי, 2008).

40. מדד FGT מבטא את עומק העוני תוך ייחוס משקל רב יותר למי שהכנסתו רחוקה יותר מקו העוני (מתוך הדוח השנתי של המוסד לביטוח לאומי).

41. פרוטוקול ישיבת הוועדה לזכויות הילד מיום 20.10.09.

החברה הישראלית עם ילדים ובני משפחותיהם. אחד מעקרונות היסוד של התוכנית הלאומית היה מחויבות לשינוי סדר העדיפויות, שבאה לידי ביטוי בין היתר בשימת דגש על טיפול בגיל הרך ובהקצאה הוגנת לקבוצות אוכלוסייה שונות.

## דגש על טיפול בגיל הרך

ההתייחסות המיוחדת לגיל הרך באה לידי ביטוי בהעדפה תקציבית ובהקצאה נפרדת לשירותים לגיל הרך, במינוי הג'וניט כגורם מקצועי מיוחד המלווה את פיתוח התוכנית לגיל הרך וביצירת מבנה ארגוני מרמת היישוב ומעלה, המחייב התייחסות נפרדת לקבוצת גיל זו.<sup>42</sup> "תוכנית הסטנדרטים" ליישום המלצות ועדת רוזנטל, שמונתה כדי להגדיר סטנדרטים לרישוי והפעלה של מעונות יום, יחד עם תוכנית "התחלה טובה", המיועדת לצקת תכנים טיפוליים וחינוכיים לילדים והוריהם, צורפו כחלק אינטגרלי מהתוכנית הלאומית, המציעה מגוון של תוכניות לגיל הרך, אולם חלק גדול מהן כרוכות בטיפול קבוצתי לילדים והורים הדורש מקום לפעילות.

ביישובים ערביים יש מחסור חמור במבני ציבור ובתשתיות פיזיות לשירותים, על כן קשה למצוא מקום לפעילויות ולתוכניות חברתיות. מגיל שלוש ומעלה אפשר לעשות שימוש במוסדות החינוך הקיימים (גנים ובתי ספר), אולם מגיל לידה עד גיל שלוש התלות בתשתית פיזית לשירותים גדולה יותר. במשרד הרווחה מודעים לבעיה ודווח כי נעשה מאמץ להקים עמותה ערבית שתוכל לבצע פיתוח פיזי של תשתיות ולאחר מכן של שירותים. ביישובים ערביים בחרו לגיל הרך בעיקר תוכניות איתור והעשרה בגנים, שכמובן לא כוללות תינוקות ופעוטות מלידה עד גיל שלוש ותוכניות מניעה בקהילה (בעיקר בטיפת חלב). בהשוואה לכלל האוכלוסייה, אחוז קטן מאוד מתוכנן להשתתף בתוכניות ביתיות, תוכניות לטיפול רב-תחומי ומסגרות שהייה<sup>43</sup> (ראו טבלה 7). אלו תוכניות המתאימות יותר לגיל 0-3.

**טבלה 7: אחוז המשתתפים בתוכניות מסוגים שונים בגיל הרך במסגרת התוכנית הלאומית**

סוג התוכנית	סה"כ	יישובים ערביים	יישובים יהודיים ומעורבים
איתור בגן	37	31	41
העשרה בגן	22	31	14
תוכניות מניעה בקהילה	26	28	24
תוכניות ביתיות	3	2	4
טיפול רב-תחומי בקהילה	10	5	14
מסגרות שהייה	2	1	3

מקור: המטה הבינמשרדי, מצגת: "ילדים ערבים בסיכון בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון - מבחר נתונים מהמיפוי ובחירת תוכניות", פברואר 2010.

## עקרונות ההקצאה

כ-70 יישובים נכללו בתוכנית הלאומית, מתוכם 26 יישובים ערביים. שיעור הילדים הערבים באוכלוסייה הכללית עומד על כ-27%, ואילו בתוכנית הלאומית הם מהווים כ-33% - יותר מאשר אחוזם באוכלוסייה.

הקצאת התקציב בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון נעשתה על פי שלושה פרמטרים: (1) מספר הילדים ביישוב; (2) האשכול החברתי-כלכלי שאליו משתייך היישוב על פי המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; (3) גודל היישוב.

לפרמטרים השני והשלישי נתנו מקדמים על פי המתכונת הבאה: באשכול חברתי-כלכלי 1-2 המקדם הוא 1.10 (כלומר, תוספת של 10%); באשכול חברתי כלכלי 3 - 1.05; באשכול 4 - 1.00 ובאשכולות 5 ואילך 0.85. מקדמים ניתנו גם על פי גודל האוכלוסייה במתכונת הבאה: יישובים באגדים ומועצות אזוריות 1.10; עד 50 אלף תושבים 1.05, ומ-50 אלף תושבים ומעלה 1.00.<sup>44</sup>

42. תוכנית לאומית לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה - ספר הפרויקטים, נובמבר 2007.

43. סיכום פגישת קבוצת עבודה בין-משרדית להסקת מסקנות מהמיפוי ובחירת התוכניות באוכלוסייה הערבית, מיום 2.6.2010.

44. טלל דולב, ראש המטה הבין-משרדי לתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, פגישה מיום 21.6.10.

רבים מהיישובים הערביים נהנים למעשה משלושת הפרמטרים, שכן שיעור הילדים בהם גבוה ועומד על כ-50%. כמו כן, רבים מהיישובים הערביים שנכללים בתוכנית הם יישובים מדירוג חברתי-כלכלי 1, 2 ו-3, ומרביתם (להוציא נצרת) מונים פחות מ-50 אלף תושבים. לכאורה יש כאן אפליה מתקנת, אולם על פי ממצאי המיפוי עולה כי ביישובים הערביים ההקצאה לילד בסיכון עומדת על 70% מההקצאה לילד בסיכון ביישובים יהודיים ומעורבים.<sup>45</sup> המקדמים המשמשים בחלוקת התקציב בתוכנית הלאומית אינם מגשרים על הפער בצרכים הנובע מן השיעור הגבוה של ילדים בסיכון ביישובים הערביים, ומנציחים מצב שבו הם מקבלים פחות משאבים.

## ב. מיפוי התסמינים, הבעיות והחסמים

בהתאם למודל המתואר בפרק א', נמפה את התסמינים, הבעיות והחסמים העולים מניתוח המצב הקיים. המיפוי התבצע תוך שימוש בשיטת הקופסה (ראו עמ' 23), כלומר איסוף נתונים רחב ואחריו מיון הנתונים לתסמינים, בעיות וחסמים.

### תסמינים

כאמור, תסמינים הם הממצאים המתארים מצב נתון ומצביעים על אי-שוויון בין יהודים לערבים בהתפלגות החלוקה של משאב כלשהו במבחן התוצאה. במקרה שלפנינו מדובר במסגרות שהייה לפעוטות בסיכון מלידה ועד גיל שלוש. מסקירת המצב הקיים עלו ארבעה תסמינים. שני הראשונים הם בולטים, ומצביעים על אי-שוויון בהתפלגות מסגרות שהייה לפעוטות בסיכון הן ברמת התשתית הפיסית והן בהיקף השימוש בשירות:

#### 1. פער בין יהודים לערבים בשיעור הילדים בסיכון המופנים למסגרת שהייה בסיכון

אף כי לא כל פעוט בסיכון זכאי למעון יום או למשפחתון, קשה להתעלם מהפער בין מספר הפעוטות הערבים הזכאים למעונות יום ולמשפחתונים ובין מספר הפעוטות היהודים הזכאי לכך. מספר הפעוטות הערבים בסיכון (בכל הארץ) המבקרים במעונות יום ומשפחתונים עומד על כ-2,700. כאמור, המספר הארצי של ילדים ערבים בסיכון נאמד ב-27.8 אלף פעוטות (יחס של 1:10).<sup>46</sup> לעומת זאת, מתוך כ-45.9 אלף פעוטות יהודים בסיכון, 9,700 מבקרים במעונות יום ומשפחתונים (יחס של 1:5). פער בהיקף השימוש במעון יום ובמשפחתון בין יישובים ערביים ליישובים יהודיים מסתמן גם ביחס לחלקם של הילדים הערבים מסך כל הילדים מלידה עד גיל שלוש וגם ביחס לצרכים שעלו במיפוי. פער בהיקף השימוש בשירותי מעון יום ומשפחתון בא לידי ביטוי גם בבחירת התוכניות בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון. על פי נתוני התוכנית הלאומית, השימוש במסגרות שהייה גדול פי שלושה ביישובים יהודיים ומעורבים לעומת יישובים ערביים.

#### 2. רק כ-2% ממעונות היום בישראל נמצאים ביישובים ערביים

מתוך יותר מ-1,600 מעונות יום בישראל, רק 43 מצויים כיום בתחומי הרשויות המקומיות הערביות.

כמה נתונים מצביעים על פערים באיתור ילדים בסיכון, ועשויים להשפיע על הביקוש למסגרות שהייה.

#### 3. פער בין שיעור הילדים הערבים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ובין שיעורי העוני באוכלוסייה השוואה ליהודים.

אם מניחים כי העוני מגביר את החשיפה למצבי מצוקה וסיכון, יש מקום לצפות שיהיה מתאם כזה או אחר בין שיעור הילדים העניים ובין שיעור הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים. היחס בין שיעור הילדים

45. בתוכנית הלאומית הוקצו עד כה 131.5 מיליון ₪, מתוכם 40.5 מיליון ₪ ליישובים ערביים (טלל דולב, ראיון ב-21.6.10). היות ששיעורם של הילדים בסיכון מכלל הילדים הערבים הוא כ-21%, ניתן לאמוד את מספר הילדים בסיכון ביישובים הערביים (לא כולל ערים מעורבות) בכ-53,265 מתוך 253,643 ילדים ביישובים ערביים הנכללים בתוכנית. מאכן שההקצאה לילד ביישוב ערבי נאמדת בכ-760 ₪, לעומת כ-933 ₪ לילד ביישוב יהודי או מעורב.

46. אומדן המתבסס על חיץ של תוצאות תהליך המיפוי שנערך ביישובים הנכללים בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון.

העניים לשיעור הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים גבוה פי שניים בקרב ערבים (1:3) מאשר בקרב יהודים (1:1.4) (שיעור הילדים העניים הוא 62% ו-23%, בהתאמה). עובדה זו עשויה להצביע על כך ששיעור הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות ערביות נמוך ביחס לכלל הנוזקים באותם יישובים, ובכך מצטמצם הסיכוי לספק להם מענה הולם.

#### 4. שיעורי התמותה של הילדים הערבים מלידה עד גיל חמש מתאונות גבוה פי שבעה בקרב ערבים.

תמותת ילדים בגיל הרך מתאונות דרכים ותאונות בית הם תוצאה ישירה של התנהגות האחראים העיקריים על ההשגחה עליהם - לרוב ההורים. אפשר למנוע מקרי מוות או פציעה של ילדים באמצעות חיזוק מיומנויות הוריות, אך במקרים חריגים גם באמצעות צמצום שעות השהייה של הילד בביתו.

## בעיות

בהגדרתן לצורך המודל, בעיות הן תוצר של חסמים, הגורמות או תורמות להיווצרותם של תסמינים. כמו כן יש קשרים, זיקות ומערכות השפעה הדדיות בין הבעיות השונות. בעיות יכולות להיווצר ברמת משרדי הממשלה או גופי השלטון המרכזי - בעיות חיצוניות לחברה הערבית - או ברמת ספקי השירות הפנימיים (רשות מקומית, מלכ"ר, ארגון עסקי) וקהלי היעד - בעיות פנימיות לחברה הערבית. בעיות באות לידי ביטוי בתופעות כמו תת-תקצוב, קשיים בביצוע, תת-ביצוע או אי-ביצוע של החלטות (תקציב, חוק, תקנה וכו'), והעדר או חסך במערכת אספקת השירות או המשאב, בין אם במסגרת אוניברסלית ובין אם במסגרת פרטיקולרית ייעודית לאוכלוסייה ספציפית.

#### בעיות הגורמות לפער בתשתית הפיזית של מעונות יום ומשפחתונים ביישובים ערביים

#### 1. רשויות מקומיות ערביות לא ניגשות למרכזים לתמיכות ממשלתיות שמשרד התמ"ת מפרסם לבניית מבנים המיועדים למעונות יום

אפיון הבעיה: תת-ניצול של הזדמנות

מיקום הבעיה: הרשות המקומית

לכאורה, לא מנוצלת כאן הזדמנות שניתנת לכל הרשויות המקומיות, לבקש מהמדינה סיוע לבניית מעון.

#### 2. ביקוש מועט למעונות יום ומשפחתונים

אפיון הבעיה: אי הכלה במערך הכללי הקיים

מיקום הבעיה: מטה משרדי הממשלה (משרד התמ"ת + משרד הרווחה)

מערך מעונות היום והמשפחתונים לילדים בסיכון נבנה על סמך ביקוש של נשים עובדות. בשל העובדה כי בחברה הערבית יש מעט נשים עובדות, לא נוצרים ביקושים ובכך המערך הכללי מכיל באופן חלקי ביותר את האזרחים הערבים.

#### 3. מבנים שנבנו בכמה רשויות מקומיות ערביות אינם מושמשים

אפיון הבעיה: אי-ניצול של משאב או ניצול שלא למטרה שלשמה יועד

מיקום הבעיה: הרשות המקומית

ככמה יישובים נבנו בתחילת העשור מבנים המיועדים למעון יום, אך היה קושי בהשמתם. בשבעה יישובים עדיין לא הצליחו להשמיש את המבנה. בנוסף, גם במעונות יום פעילים התפוסה אינה מלאה.

#### בעיות הגורמות לפער בשיעור הילדים בסיכון המבקרים במסגרת שהייה

#### 4. תת-איתור / אי-איתור של ילדים בסיכון

אפיון הבעיה: תת-ביצוע



**מיקום הבעיה:** הרשות המקומית, המחלקה לשירותים חברתיים

מיפוי הילדים בסיכון חשף לא רק את ממדי הפער בצרכים בין יהודים לערבים, אלא גם את ממדי תת-האיתור שלהם, שהיו גדולים יותר ביישובים ערביים.

#### 5. תת-יישום של חוק פעוטות בסיכון

**אפיון הבעיה:** תת-ביצוע

**מיקום הבעיה:** המחלקה לשירותים חברתיים

שילוב של צרכים מרובים ומיעוט משתמשים בשירות עשויים להצביע על תת-יישום של חוק פעוטות בסיכון.

#### 6. תת-תקצוב במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון

**אפיון הבעיה:** תת-תקצוב

**מיקום הבעיה:** המטה הבין-משרדי - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון

התקצוב לילד שאותר על ידי התוכנית הלאומית נמוך ביישובים ערביים יחסית לשאר היישובים. ילד בסיכון ביישוב ערבי מתקצב בכ-70% מהתקציב לילד ביישוב יהודי או מעורב.

#### 7. תת-תקצוב המחלקות לשירותים חברתיים

**אפיון הבעיה:** תת-תקצוב

**מיקום הבעיה:** משרד הרווחה והשירותים החברתיים

ההוצאה לתושב ברשויות מקומיות ערביות נמוכה יותר מבשאר הרשויות המקומיות.<sup>47</sup>

#### 8. מחסור בכוח אדם למחלקות לשירותים חברתיים

**אפיון הבעיה:** תת-תקצוב

**מיקום הבעיה:** משרד הרווחה והשירותים החברתיים

מספר המטופלים לעובד סוציאלי במחלקות לשירותים חברתיים ביישובים ערביים גדול ב-36%-50% מאשר ביתר היישובים.<sup>48</sup>

## חסמים

סקירת המצב הקיים מעלה שורה של חסמים כלכליים, חברתיים-תרבותיים, ארגוניים ופוליטיים. מדובר בחסמים המעכבים ואף מונעים אספקה שוויונית של שירותי מעון יום ומשפחתונים לילדים ערבים בסיכון. להלן נגדיר את החסמים, נעמוד על עיקר הבעיות שנגזרות מהם ונתאר כיצד הן משליכות על פערים בין יהודים לערבים במבחן התוצאה (התסמינים שהוגדרו לעיל). כן נעמוד על מערך הזיקות ויחסי הגומלין בין החסמים, הבעיות והתסמינים, ככלי לניתוח הדינמיקה הפנימית בין הרכיבים השונים, להבנת עוצמת החסמים ולאיתור חלופות להסרתם.

נפתח בחמישה חסמי מפתח, ונציין דרכים להסרתם או צעדים של מדיניות רווחה שיסייעו להתגבר עליהם (אם כי צעדים אלה לא תמיד מוגבלים לתחום אחריותו של משרד הרווחה והשירותים החברתיים). נציין גם חסמים שמסיבות שיפורטו להלן לא נעסוק בהמלצות מדיניות להסרתם.

47. עלי חיידר (2008) (עורך): **מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל**. דוח סיכוי.  
48. עלי חיידר, שם; מירב ארלוזורוב, "לאיזו עיר דואג משרד הרווחה יותר מכולן?" הארץ The Marker, 10.06.2010.

## חסמים 1 ו-2: תלותם של פעוטות בסיכון בתשתית מסגרות שהייה המיועדת בעיקר לילדי אמהות עובדות במשרה מלאה (חסם 1) על רקע מאפייני התעסוקה של אמהות ערביות (חסם 2)

חסם 1:

חסם 2:

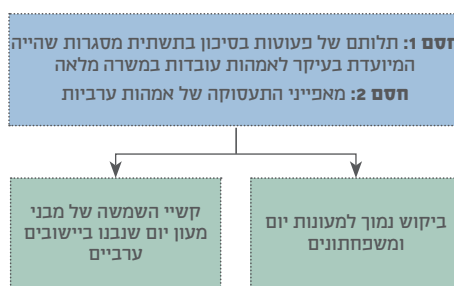
אפיון החסם: חסם כתוצר של החלטה

אפיון החסם: חסם כלכלי

מיקום חסם 1: משרדי הממשלה

מיקום חסם 2: בחברה הערבית, ברמת הקהילה

בישראל נועדו מעונות יום ומשפחתונים בראש ובראשונה להיות מסגרת שהייה לילדי אמהות עובדות. תשתית מעונות היום והמשפחתונים משמשת כפתרון גם לילדי רווחה. כך נוצרה למעשה תלות בין הביקוש של אמהות עובדות לשירות ובין זמינותו ונגישותו לילדי רווחה. שני מאפיינים של האמהות הערביות מצמצמים את פוטנציאל הביקוש: השיעור הנמוך של נשים ערביות המשתתפות בכוח העבודה, והעובדה שרק אחוז קטן מהן אכן עובדות במשרה מלאה, מוכרת, המזכה בסבסוד עלות שהייה במעון יום או במשפחתון. הביקוש המועט למעונות יום והקשר בין הביקוש למצאי מסגרות שהייה הם מהגורמים למחסור בתשתית פיזית של מעונות יום ומשפחתונים לילדי רווחה. המניע העיקרי להקמת מעונות יום ומשפחתונים ביישובים ערביים היה עד כה דאגה למסגרת לילדי רווחה, אך אנו סבורים כי תשתית זו אינה עונה על הצרכים המרובים.



### חסם 3: שיטת המימון התואם (Matching)

שימוש בשיטת המימון התואם בתמיכת משרד התמ"ת בבניית מעונות יום

אפיון החסם: חסם כתוצר של החלטה (בתנאי המכרז)

מיקום החסם: משרד התמ"ת, משרד המשפטים, בדרג המטה

שימוש בשיטת המימון התואם בתקציב משרד הרווחה

אפיון החסם: חסם כתוצאה מחקיקה - חוק התקציב

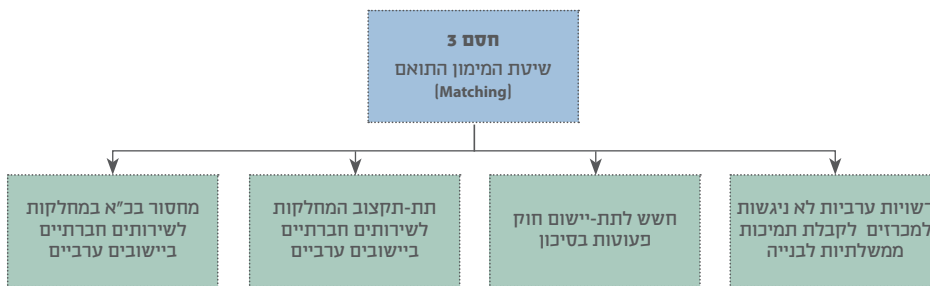
מיקום החסם: הכנסת

מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות הערביות מקשה על יכולתן לעמוד בתשלומי המימון התואם, והקושי מתבטא בחוסר היענות למכרזי התמיכות שפרסם משרד התמ"ת. הרשויות החזקות היו אלו שניצלו את כספי התמיכה, שכן הביקוש למעונות יום בקרבן גבוה והן יכולות לעמוד בתנאי המימון התואם.

שיטת המימון התואם מופעלת על חלק הארי של תקציבי הרווחה, כולל התקציב למימון שהיית פעוט בסיכון במעון יום או במשפחתון ולכוח האדם. הרשות המקומית מחויבת להשתתף ב-25% מסך ההוצאה כתנאי לקבלת התקציב ו/או כוח האדם. כאשר הרשות לא יכולה לעמוד בתנאי המימון התואם, היא מוותרת למעשה על השירות ובפועל לא מנצלת את התקציב שהוקצה לה. מסמך זה לא יעסוק בהרחבה בסיבות למצב הכלכלי הרעוע של הרשויות המקומיות הערביות, אך נציין כי הוא נובע גם ממדיניות ממשלתית בת שישים שנה, שבין השאר בנתה את אזורי התעשייה, מתקני התשתית ומשרדי הממשלה כמעט רק ביישובים היהודיים. היישובים הערביים נותרו ללא מקורות ארנונה משמעותיים וללא מנועים לפיתוח כלכלי מקומי.

בצל מצבן הכלכלי הרעוע של הרשויות המקומיות הערביות והמגבלות החמורות על הוצאותיהן הכספיות, מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות ערביות מדווחים כי גם כאשר ניתנת תוספת של תקנים או תקציב, ובאין הוראת חוק שמחייבת את הרשות לתת את השירות, במקרים לא מעטים הרשות לא תנצל את ההקצאה בשל חוסר יכולת לעמוד בתנאי המימון התואם. כמו כן הועלו חששות כי חוק פעוטות בסיכון מקבל לעיתים פרשנות מחמירה כדי לצמצם את מספר הילדים במעונות יום או במשפחתונים, בשל חוסר היכולת לממן את שהותם.

בנוסף יש לתת את הדעת לחלוקה הלא-צודקת של העול הציבורי בין הרשויות המקומיות הערביות והעניות ליתר הרשויות. ברשויות המקומיות הערביות שיעור הילדים גבוה ועומד על כ-48%, ושיעור הילדים בסיכון גבוה כמעט פי שניים ביחס לאוכלוסייה היהודית. הפערים הללו ביחס התלות ובשיעור הילדים בסיכון משפיעים על גובה ההשתתפות העצמית האבסולוטית של הרשות בהוצאות הרווחה, ועל חלקה היחסי של הוצאה זו מסך כל תקציבה. כך נוצר מצב שרשויות מקומיות בעלות מקורות הכנסה עצמיים נמוכים במיוחד נדרשות להוצאות רווחה גבוהות במיוחד, ואינן יכולות לעמוד בהם. מדובר במדיניות שמשמעה הקצאה של פחות משאבים במקום שבו יש יותר צרכים.



#### חכם 4: השירות יקר ביחס למאפיינים החברתיים-כלכליים והתעסוקתיים של ההורים

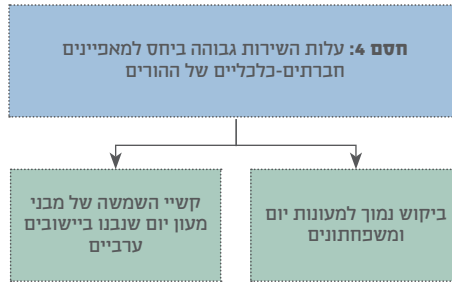
אפיון החכם: חכם כתוצר של החלטה (נספח י"ב להוראת תע"ס 8.10)

מיקום החכם: משרד האוצר, משרד התמ"ת, משרד הרווחה.

**עלות השהות של ילד רווחה** במעון יום או במשפחתון נעה בין 350 ל-550 ש"ח לחודש - עלות גבוהה ביחס ליכולת של חלק ניכר מן ההורים. הבעיה חמורה יותר בקרב האוכלוסייה הערבית, שהעוני בה עמוק יותר ותחולתו רחבה יותר. התשלום מרתיע ואף מונע מהם להשתמש בשירות. גם כאשר הילדים הולכים למשפחתון או למעון, רבים מן ההורים כלל לא עומדים בתשלום או משלמים רק חלק ממנו - מה שפוגע כמובן בשכרן של מנהלות המשפחתונים.

**עלות השירות לילדי אמהות עובדות** היא פונקציה של הכנסה לנפש במשפחת הילד והיקף שעות העבודה השבועיות של האם. אמהות שאינן עובדות במשרה מלאה לא נהנות ממלוא הסבסוד בהתאם להכנסה לנפש במשפחתן. חכם זה גורם לשתי בעיות עיקריות:

1. הביקוש למעונות יום מועט, גם מצד אמהות עובדות וגם מצד הורים לילדי רווחה.
2. חכם זה הוא אחד הגורמים לקשיי השמשה של מבנים למעונות יום שהוקמו לשם כך ולתפוסה חלקית בלבד במעונות פעילים.

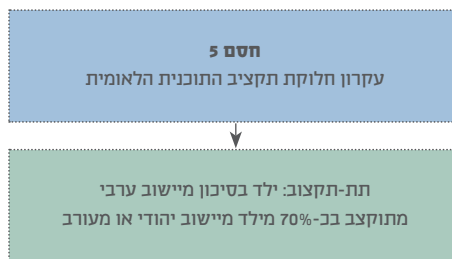


**חֶסֶם 5: עקרון חלוקת תקציב התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון: שימוש במקדמים לפי גודל היישוב ודירוגו החברתי-כלכלי לא מספיק כדי להתגבר על הפער בצרכים, שנובע משיעור גבוה יותר של ילדים בסיכון<sup>49</sup>**

**אפיון החסם:** עקרונות החלוקה של תקציב התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון

**מיקום החסם:** המטה הבין-משרדי

בתוכנית הלאומית נקבעו פרמטרים לחלוקת התקציב, המביאים בחשבון את שיעור הילדים באוכלוסייה, הדירוג החברתי-כלכלי של היישוב וגודלו. אולם התוספת שניתנת באמצעות המקדמים לא מכסה את הפער בצרכים, וילד בסיכון ביישוב ערבי עדיין מקבל כ-70% מהתקציב שילד בסיכון ביישוב יהודי זוכה לו. ייתכן כי הפער התקציבי נובע מכך שהאוכלוסייה הערבית שנכללת ביישובי התוכנית מהווה 33% מאוכלוסייתה, בעוד ששיעורם של הילדים הערבים בסיכון ביישובי התוכנית הוא 44%. לכאורה לא היה אפשר לדעת מראש שזהו מצב העניינים, שכן תהליך המיפוי התבצע רק לאחר שנקבעו אילו יישובים משתתפים בתוכנית, אבל למעשה סימנים ברורים למדי היו על פני השטח ועלו בכל הפרמטרים המעידים על חשיפה מוגברת למצבי סיכון: שיעורי עוני גבוהים במיוחד, נתונים על נוער שאינו עובד ואינו לומד, שיעורי תמותה של ילדים מתאונות, נתונים על אלימות בבתי הספר, הישגים נמוכים בלימודים ועוד. נתונים אלה מופיעים מדי שנה בדוחות הביטוח הלאומי ובפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והוזכרו במפורש בדוח ועדת שמיד.



**חסמים שלא נציע להם המלצות מדיניות במסמך זה**

יש חסמים שמסמך מדיניות אינו בהכרח הפלטפורמה המתאימה ביותר לעסוק בהם, כמו למשל חסמים ברמת הפקיד (במשרד ממשלתי או לחלופין ברשות מקומית). חסמים רבים, הן במשרדי הממשלה והן ברשויות המקומיות ובאוכלוסיית היעד, משפיעים על ההצעה, הזמינות, הנגישות והאיכות של שירותי רווחה, אך חלקם לא קשורים קשר ישיר רק למסגרות שהייה לפעוטות בסיכון, ואף אינם תוצר של מדיניות רווחה. למשל, אחד החסמים הגדולים לבנייה של מעונות יום ביישובים ערביים הוא **מחסור בקרקע זמינה לפיתוח**. זהו חסם תכנוני, שלא יידון כאן, אך מפאת חשיבותו ועוצמתו אנו מוצאים לנכון להזכירו.

49. מובן כי עקרונות חלוקת התקציב הרגיל של משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים משפיעים השפעה רבה מכרעת על השוויון בתקצוב. בשנתיים האחרונות הוגדרו קריטריונים לחלוקתו, אך לא נבחן אותם כאן.

עוד חסם כבד משקל הוא **מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות הערביות**. גם לחסם זה השלכות ישירות על יכולתה של הרשות המקומית להקים מעונות יום ומשפחתונים ולהפעילם. למצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות השלכות ישירות גם על הפוטנציאל התפקודי של המחלקות לשירותים חברתיים, החל ביכולת לגייס תקציבים לטובת תוכניות בקהילה וכלה בתשלום שכר עבודתם של העובדים במחלקות לשירותים חברתיים.

שני חסמים חשובים נוספים מקורם **בעקרונות ההקצאה של כוח האדם ושל התקציב למחלקות לשירותים חברתיים**. אלה חסמים שיש להם השפעה על כל מערך שירותי הרווחה, והם לא ייחודיים דווקא לסוגיית מעונות היום והמשפחתונים, אולם הם ללא ספק משפיעים על המסוגלות של עובדי המחלקות לשירותים חברתיים לקיים מערכת של שירותים ותוכניות שתענה על הצרכים המרובים שעולים מהשטח, גם בתחום איתור ילדים בסיכון והטיפול בהם.

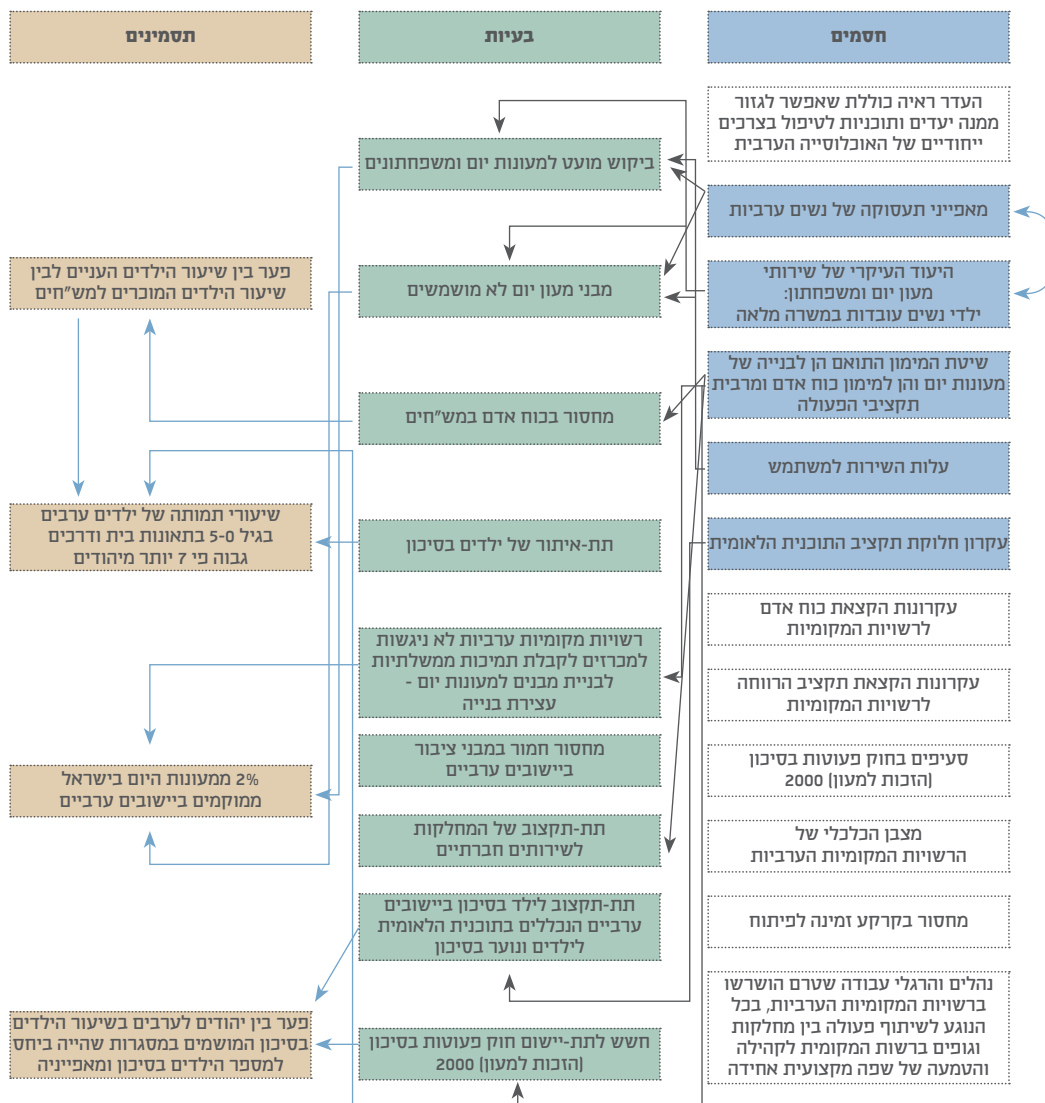
שלושה חסמים נוספים קשורים ישירות למדיניות הרווחה. בשלב זה בחרנו להזכירם מפאת חשיבותם, אך לא נתייחס אליהם בהרחבה משני טעמים: האחד הוא מחסור במידע, והשני הוא העובדה שבמשרד הרווחה ובתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון ישנה מודעות לחסמים הללו ואף התכוונות ונקיטה של צעדים ממשיים להתגבר עליהם. יחד עם זאת, מדובר לתפיסתנו בחסמים רבי-עוצמה, שהטיפול בהם חיוני להשגת המטרה - שוויון בחלוקת המשאבים בין יהודים לערבים.

חסם אחד הוא פנימי, ברשויות המקומיות הערביות: **נוהלי העבודה ברשויות המקומיות הערביות (או ליתר דיוק העדרם) והנכונות (המעטה) לשיתוף פעולה הדדי בקרב לא מעט מחלקות וגופים בהן**. מבדיקה בהיקף מצומצם שערכה סיכוי בקרב שבע רשויות מקומיות ערביות, ניכר כי ככולן נמצאה מודעות מסוימת ליתרונות ולחיוניות של שיתוף פעולה כזה ולקיומם של נוהלי עבודה שמסדירים אותו. עם זאת, יש עדיין קשיים שמתבטאים באי-זרימה של מידע, ולעיתים בניצול לא יעיל של תקציבים. ללא שיתוף פעולה מלא ומובנה ויחסי אמון בין מערכות הרווחה, הבריאות והחינוך, נפגע פוטנציאל האיתור של ילדים בסיכון, ובכך גם נמנע מהם טיפול ראוי. שיתוף פעולה והסדרי דיווח יעילים הם תנאי חיוני ליכולתה של המערכת העירונית והקהילתית, על מחלקותיה ומכלול הגופים הציבוריים הפועלים בה, לאתר ילדים בסיכון, להגדיר את צורכיהם ולספק להם מענה הולם, בין היתר באמצעות איגום תקציבים.

החסם השני הוא **העדר ראייה כוללת של משרד הרווחה ביחס למכלול הצרכים של האוכלוסייה הערבית, על מאפייניה התרבותיים, הלשוניים והחברתיים-כלכליים הייחודיים**. אחד מסממניה המובהקים של מדיניות שוויונית הוא היכולת להכיל את האזרחים הערבים במערך השוטף של תחומי השירותים השונים. תנאי חיוני להכללה יהיה מתן מענה, במסגרת המדיניות הכללית או באמצעות תוכניות ייחודיות, לצרכים הנובעים ממאפיינים ייחודיים של האוכלוסייה הערבית. הגדרת הצרכים ומתן מענים רלבנטיים הם בין היתר תוצר של ידע ומידע מצטברים. **איסוף מידע שוטף על האוכלוסייה הערבית ובניית מערך כלים לניטור והגדרה של צרכיה הם תנאי בסיסי למציאת מענים אפקטיביים בשבילם**. פרויקט המיפוי לאיתור ילדים בסיכון וקבוצת העבודה לענייני האוכלוסייה הערבית שהוקמה במסגרת המטה הבין-משרדי המפעיל את התוכנית הלאומית הם צעדים ראשונים חשובים להתקדמות בתחום. יש להרחיב פעילות מחקר זו גם לתחומי פעולה אחרים של משרד הרווחה.

חסם נוסף שעלה, הן בשיחות שקיימנו במשרד הרווחה והן במחלקות לשירותים חברתיים, הוא **סעיפים בחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון) 2000**. נטען למשל כי הצורך בחוות דעת רפואית כדי לקבוע שפעוט מוכה או שצרכיו ההתפתחותיים אינם נענים מהווה חסם. דווח כי רופאים לא תמיד יוזמים פנייה למחלקות לשירותים חברתיים ולא תמיד נענים לפנייה מהמחלקה לכתוב חוות דעת כזו. כתוצאה מכך עלולים ילדים בסיכון לא להיות מאותרים ולא לקבל מענה למצוקתם, ובכך נפגעת ישימותו של החוק. כמו כן, החוק לא מתייחס לילדים שלא זוכים להשגחה מתאימה בביתם. לפי המידע שבידינו, בימים אלה מתגבשת הצעה לשינויים בחוק.

תרשים 3: חסמים, בעיות ותסמינים ומערך הקשרים והזיקות ביניהם



## ג. המלצות מדיניות

שיעור הילדים הערבים החשופים למצבי סיכון וסכנה גבוה פי 1.6 משיעור הילדים היהודים במצבי סיכון, והוא עומד על 21% לעומת 12.8% בקרב היהודים. במסגרת התוכנית הלאומית לילדים בסיכון החלו להניח תשתית למיפוי מקצועי ואחיד של ילדים בסיכון ומעקב סדיר אחר צורכיהם. חשיבותן של מסגרות שהייה לפעוטות בסיכון ביישובים ערביים נובעת גם משיעורם הגבוה של ילדים בסיכון והמאפיינים של גורמי הסיכון על רקע מחסור בתשתית פיזית ראויה למתן שירותים בקהילה.

נוכח החסמים שעלו בכל הנוגע לנגישות שוויונית לשירותי מעון יום ומשפחתון לילדים בסיכון, נגזרים חמישה יעדים מרכזיים:

- ◀ להשוות את שיעור הילדים הערבים המבקרים במסגרת שהייה לשיעורם של הילדים היהודים;
  - ◀ לעורר ביקוש לשירות;
  - ◀ לעודד בנייה של מעונות יום ביישובים ערביים;
  - ◀ לקדם שוויון בנגישות של הרשויות המקומיות לתקציבי הרווחה;
  - ◀ במסגרת התוכנית הלאומית, להשוות את ההקצאה לילד ערבי בסיכון להקצאה שילד יהודי זכאי לה.
- כדי להשיג את היעדים הללו גיבשנו את ההצעות המדיניות הבאות:

### 1. הנגשת השירות לילדי רווחה וילידי אמהות עובדות באמצעות הקלות בעלות השתתפות הורים

- ◀ לסבסד שהות של חצי יום במעון יום/משפחתון לילדים של אמהות העובדות במשרה חלקית.
  - ◀ להכיר בשעות עבודתה של אם מורה במשרה מלאה לצורכי סבסוד עלות שהות במעון יום או במשפחתון.
  - ◀ להוזיל משמעותית ואף לבטל השתתפות הורים לילדי רווחה בעלות שהייה של ילדם במעון או במשפחתון.
- ילדי אמהות עובדות.** סבסוד עלות שהותם של ילדי אמהות עובדות בהיקף של חצי משרה למשך חצי יום במעון-יום/ משפחתון ובנוסף הכרה במשרת הוראה כמשרה מלאה לצורכי סבסוד במסגרות שהייה הם צעדים חיוניים להעלאת הביקוש למעון יום. עם העלייה בביקוש למעונות יום ומשפחתונים, הדרך להשמתם של מבני מעון קיימים תיפתח ביתר קלות.

**ילדי רווחה.** המקור התקציבי לסבסוד שהייתם של ילדי רווחה במעון או במשפחתון הוא תקציב משרד הרווחה ותקציב הרשות המקומית. בתקציב 2010 מוקצות 19,248 מכסות לילדי רווחה בעלות של 173.34 מיליון ש"ח,<sup>50</sup> מותנה בהכנסה בסך 55.86 מיליון ש"ח - השתתפות הרשויות המקומיות. הורה לילד בסיכון משלם במוצק בין 400 ל-500 ש"ח לחודש. מכאן מסתמנת החלוקה הבאה: משרד הרווחה מממן במוצק כמחצית מעלות המעון לילדי רווחה, כ-25% מושטים על הרשות המקומית, ועוד כ-25% (לעיתים פחות ולעיתים יותר) ממומנים על ידי ההורים. יוצא אפוא שמשרד הרווחה מממן את שהותם של ילדי הרווחה בשיעור נמוך יחסית (נמוך אף יותר משיעור המימון של ילדי נשים עובדות בדירוג 3, העומד על 63% - ראו נספח 3), שכן 25% מהמימון הציבורי מושטים על הרשות המקומית באמצעות שיטת המימון התואם.

הקושי של ההורים לעמוד בדרישות התשלום בא לידי ביטוי בשטח, בתשלום חלקי ואף באי-תשלום דמי שהות במשפחתונים. התשלום החלקי או אי-תשלום פוגעים ישירות בהכנסתן של מנהלות המשפחתונים, שהכנסתן ממילא משיקה לשכר המינימום ונמוכה משכרה של מטפלת במעון יום. הפגיעה בשכר המטפלת מאיימת לכרסם במוטיבציה של מנהלות המשפחתון ובסופו של דבר באיכות השירות, ופוגעת בנכונותם של ארגונים שמפעילים מעונות יום לפתוח מעונות ביישובים ערביים.

50. תקציב משרד הרווחה 2010: תקנות התקציב.

ראוי שילדי הרווחה, שהתפתחותם התקינה תלויה במידה רבה בתוכניות העשרה שיקבלו מחוץ לבית, יזכו למימון ציבורי בשיעור גבוה בהרבה ואף מלא. אם יש עניין עקרוני לשמר את השתתפות ההורים במימון השירות, יש לקבוע שיעור השתתפות נמוך בהרבה עד סמלי (100-150 ₪ לחודש).

## 2. סבסוד מלא של בניית מעונות היום ביישובים ערביים

החלטה 1539 מ-21.3.10, מקצה 800 מיליון ₪ במסגרת תוכנית החומש לפיתוח כלכלי לפיילוט של 13 יישובים ערביים. בהחלטת הממשלה צוין כי מקורות התקציב הם משרד התמ"ת בהתאם לתוכנית עבודה קיימת ובהתאם להחלטת ממשלה 602 מ-19.07.2010. החלטה 602 מקצה תוספת **חד-פעמית** של 30 מיליון ₪ לתמיכה בבינוי או בהרחבה והסבה של מבנים למעונות יום.

בשנתיים האחרונות הולכים ומתגבשים צעדי מדיניות לעידוד יציאתן של נשים לעבודה. על פי דוח הביניים של הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל בראשותו של המשנה לנגיד בנק ישראל, הפרופ' צבי אקשטיין, מומלץ לבטל את דרישת ההשתתפות של רשויות מקומיות בתקציב הקמת מעון יום ובכך להקל על פתרון הבעיה של העדר מעונות יום ברשויות ערביות.<sup>51</sup> במקביל התגבשה במשרד התמ"ת הצעה לדירוג חדש של השתתפות הרשות המקומית במסגרת של מימון תואם, בהתאם לדירוגן החברתי-כלכלי. לפי הדירוג החדש, רשויות מדירוג חברתי-כלכלי נמוך יישאו רק ב-5%-10% מעלויות הבנייה.<sup>52</sup>

### מדובר למעשה בשתי חלופות לדרכי סיוע ממשלתי במימון בנייה של מעונות יום:

1. סבסוד מלא של בניית מעונות היום על ידי הממשלה
  2. סיוע ממשלתי באמצעות תקציב תמיכות, המגיע עד ל-95% מעלות הבנייה
- סיוע במימון הבנייה באמצעות תקציב תמיכות מצריך מהרשות המקומית (א) לייזום השתתפות במרכז התמיכות, (ב) להיות מסוגלת לעמוד בתנאי המימון התואם. הפחתת השתתפותה של הרשות המקומית ל-5%-10% בהחלט עשויים לאפשר למרבית הרשויות המקומיות לעמוד בתנאי המימון התואם.
- מסיבות שונות, רשויות מקומיות ערביות נמנעות מהשתתפות במכרזים לתמיכות. משום כך מוטב בטווח הקצר להותיר את **הייזום** של בניית המעונות בידי המדינה. **מבין שתי החלופות, נראה כי בטווח הקצר עדיפה החלופה הראשונה - מימון מלא של עלויות הבנייה וייזום הבנייה על ידי המדינה.** זאת אף כי אין ספק שהרשות המקומית אחראית לאספקת שירותים מיטבית לתושביה, ובטווח הבינוני והארוך יש לצפות זאת מהרשויות הערביות.

## 3. הכנת תוכנית כוללת לפרישה של מעונות יום ומשפחתונים ביישובים ערביים

מעונות יום ומשפחתונים הם מסגרות שהייה לפעוטות מגיל שישה חודשים עד גיל שלוש. לכל אחת משתי המסגרות יתרונות וחסרונות, ואיננו נוקטים עמדה בעד או נגד אחת מהן. עם זאת, ביישובים הערביים בולט חסרונם של מבנים למעון יום. מפאת מחסור כללי במבני ציבור ביישובים הערביים, במקרים רבים חסר מקום לקיים בו פעילות במסגרת תוכניות רווחה. אנו סבורים שיש צורך להגדיל באופן משמעותי את מספר מעונות היום ביישובים הערביים מכמה סיבות:

51. הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל - דוח ביניים, 28.02.2010.

52. פרוטוקול ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה מיום 27.1.10.



- ◀ במבנה מעון אפשר לקיים פעילויות ותוכניות לקבוצות של ילדים והורים, מה שאי אפשר לעשות במשפחתונים.
- ◀ אם יש ביישוב הרבה (כ-40) ילדי רווחה, אפשר להסב מעון יום רגיל למעון יום רב-תכליתי.
- ◀ מספר מעונות היום ביישובים ערביים זעום גם ביחס למספר המעונות ביישובים יהודיים וגם ביחס למספר המשפחתונים ביישובים הערביים. יש להגדיל את מספר מעונות היום כדי להגדיל את מרחב הבחירה של הורים באשר למסגרת המתאימה בעיניהם לילדיהם.
- ◀ מעונות יום חיוניים ליצירת סביבה תומכת לעידוד נשים ליציאה לעבודה. גידול משמעותי בשיעור הנשים המועסקות יפחית את שיעורי העוני והמצוקה ואת מספר הילדים בסיכון.

על-פי נתוני שנת 2007, ילדי הרווחה הערבים היו כ-22% מסך כל ילדי הרווחה במעונות יום ומשפחתונים. כיום מבקרים במסגרות השהייה כ-15 אלף ילדים יהודים וערבים.<sup>53</sup> על סמך נתוני 2007 ניתן להניח כי ילדים ערבים מהווים 20-25 אחוזים מתוך 15 אלף הילדים בסיכון (3,000-3,750 ילדים). זהו שיעור נמוך בכל קנה מידה, הן ביחס לחלקם של ילדים ערבים מלידה עד גיל שלוש מכלל קבוצת הגיל (26%) והן ביחס לחלקם מכלל הילדים בסיכון (כ-38%).

לא כל פעוט בסיכון זכאי למסגרת שהייה. חוק פעוטות בסיכון מגדיר נזקקויות ספציפיות שבגינן מוקנית לפעוט הזכות למעון. לכאורה, העובדה שילדים ערבים מהווים 38% מכלל הילדים בסיכון אינה מעידה בהכרח על שיעור הפעוטות הזכאים למעון, אולם מנתוני המיפוי ניתן ללמוד כי שיעור הילדים הערבים גבוה יותר בכל מצבי הסיכון וסוגי הבעיות שהוגדרו במסגרת המיפוי (ראו נספח 2). לפיכך סביר להניח כי שיעור הפעוטות הערבים הזכאים על פי חוק למעון זהה לפחות לשיעורם מכלל הילדים בסיכון. **כדי לקדם שוויון בין יהודים לערבים במספר ילדי הרווחה הנמצאים במסגרות שהייה, יש ליצור מסגרות לעוד כ-5,000 ילדים ערבים בסיכון.**

נכון להיום פועלים ביישובים ערביים כ-43 מעונות יום וקרוב ל-1,000 משפחתונים. ילדי הרווחה במעונות היום והמשפחתונים מהווים כ-50% מן הילדים המבקרים בהם. אם יינקטו האמצעים הדרושים שיגבירו את הביקוש למעונות יום ומשפחתונים בקרב נשים עובדות (ראו המלצה 1 לעיל), אפשר יהיה להגדיל משמעותית גם את מספר ילדי הנשים העובדות במסגרות הללו. בהנחה שיישמר היחס בין ילדי נשים עובדות לילדי רווחה (כ-50%, כאמור), וכדי ליצור מסגרות ל-5,000 ילדים ערבים, אנו מציעים בטווח הקצר להוסיף 67 מעונות יום (לפי 75 ילדים במעון) ולהכפיל את מספר המשפחתונים ל-2,000 משפחתונים בחמש השנים הקרובות.<sup>54</sup> עלות הקמתם של מבנים למעונות היום (לפי 2.5 מיליון ₪ למעון) מוערכת בכ-167.5 מיליון ₪, ובנוסף יש לתקצב את עלות הכשרתן של מטפלות. זהו סכום הכרחי לסגירת הפער, והוא יתרום גם להעלאת שיעור התעסוקה של נשים ביישובים ערביים.

כאן חוברים יחד צורכיהם הבווערים והרבים של ילדים בסיכון, ויעד כלכלי להכפיל את שיעור המועסקות הערביות.<sup>55</sup> מלבד התרומה לצמצום שיעורי המצוקה בחברה הערבית, צפויה מכך גם תרומה ישירה להמשך הצמיחה במשק הישראלי. משום כך יש להכין תוכנית כוללת לפרישה של מבנים למעונות יום ביישובים ערביים, הכוללת הערכת צרכים ביחס לילדי הרווחה וילדי נשים עובדות, ותקצוב העליות הצפויות.

## 4. החלת שיטת המימון התואם באופן פרוגרסיבי

רבות נטען נגד שיטת המימון התואם (Matching) הנהוגה בתקצוב משרד הרווחה לרשויות המקומיות והשלכותיה על הפערים בתקצוב לנפש מטופלת בין רשויות עניות לעשירות ובין יישובים יהודיים לערביים.

53. ביקשנו ממשרד הרווחה נתונים עדכניים על התפלגות ילדי הרווחה לפי קבוצת אוכלוסייה (יהודים וערבים). עד מועד כתיבת מסמך זה לא נתקבלו הנתונים מהמשרד.

54. בכל מעון יום שהים עד 75 ילדים (גם ילדי רווחה וגם ילדי אמהות עובדות), ובכל משפחתון חמישה ילדים.

55. הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל - דוח ביניים, 28.02.2010.

ביחס לסוגיית השמת ילדי רווחה במסגרות שהייה, עולה החשש כי הקושי לעמוד בתנאי המימון התואם מצמצם את יישום חוק פעוטות בסיכון ביישובים הערביים.

להערכתנו, גם אם תוסר שיטת המימון התואם לחלוטין, והמשרד יקצה את תקציבו באופן שוויוני לחלוטין בין הרשויות, עדיין ייווצר אי-שוויון בהקצאה לנפש מטופלת, בשל הפערים בהכנסות העצמיות של הרשויות. רשות מקומית חזקה תוכל תמיד להגדיל את תקציב הרווחה שלה, ואילו תלותה של רשות מוחלשת בגובה התקציב הממשלתי תמיד תהיה גדולה יותר, אם לא מוחלטת. דווקא באמצעות שימוש בשיטת המימון התואם באופן פרוגרסיבי אפשר ליצור איזון ולקדם שוויון. **האתגר הוא לשמור על גודלה של עוגת התקציב הקיימת ולחלק את העול באופן שוויוני יותר בין הרשויות המקומיות על פי יכולתן הכלכלית.** שיעור ההשתתפות של הרשויות המקומיות קבוע ועומד כבר שנים על 25%. אנו סבורים כי הפחתת שיעור המימון התואם לרשויות מקומיות מוחלשות לכדי 5%-15% והעלאת שיעור המימון התואם לרשויות החזקות ביותר לכדי 30%-35% יביאו לכך שמרבית הרשויות המקומיות ימצו את רוב יכולתן לתת מענה לבעיות הללו במסגרת התקציב. הרשויות המוחלשות יוכלו לעמוד בדרישות המימון התואם, ויכולתן של הרשויות החזקות להוסיף עוד תקציב מעבר לתקציב הקיים תצטמצם.

אנו מציעים להחיל את השינויים הללו על פי אמות מידה אוניברסליות (קרי זהות לכל היישובים): הדירוג החברתי-כלכלי של היישוב, ההכנסה העצמית הפוטנציאלית שלו על פי חיובי הארנונה (בניגוד לגבייה) וגודל אוכלוסייתו. סביר מאוד להניח כי ההמלצה להעלות את שיעור המימון של הרשויות החזקות תיתקל בהתנגדות עזה של גורמים בשלטון המקומי, ולכן סיכויי יישומה נמוכים. אנו מוצאים לנכון לציין בשל העובדה שיש בכוחה לקדם את השוויון בתחום תקציבי הרווחה באופן משמעותי. לחלופין יש לכל הפחות להוריד לאלתר את שיעור ההשתתפות של הרשויות החלשות במימון התואם כדי להגביר את יכולתן לממן יותר שירותי רווחה לתושביהן. הפחתה זו הכרחית לצמצום האי-שוויון בין יהודים לערבים בישראל, בתחום הרווחה בכלל ובתחום הטיפול בגיל הרך בפרט.

## 5. הגדלת המקדמים לתקצוב התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון באופן שיסגור את הפער שנוצר בהקצאה לילד ערבי בסיכון

למרות השימוש במקדמים בהקצאה התקציבית, בהתאם לרמה החברתית כלכלית ובהתאם לגודל היישוב, עדיין קיים פער בהקצאה לילד בסיכון ביישוב ערבי לעומת ילד בסיכון ביישוב יהודי. נכון לפברואר 2010, ההקצאה התקציבית לילד בסיכון בגיל הרך ביישוב ערבי עמדה על 70% מערך ההקצאה לילד יהודי בסיכון.

לרמה החברתית-כלכלית של היישוב השלכות ישירות על שיעור הילדים בסיכון. תוצאות המיפוי רק איששו זאת, אך למעשה קיימים סממנים עקביים על פני השטח. **לפיכך, כדי להגדיל את המתאם בין היקף הנזקקות לגודל ההקצאה וליצור שוויון בהקצאה ליהודים ולערבים** אנו ממליצים להחיל מקדמים גדולים יותר על כל הקצאת הכספים במסגרת התוכנית הלאומית.

## לסיכום:

1. הכרה במשרה חלקית של אמהות לצורך סבסוד שהייה בת חצי יום במעון או משפחתון, בשילוב עם הפחתה משמעותית או ביטול השתתפות הורים לילדים בסיכון בעלות המעון, תגביר את הביקוש למסגרות שהייה ותבטיח תשלום סדיר למפעילי המעון או המשפחתון. כך אפשר יהיה גם להתגבר על קשיים בהשמשת מבני מעון קיימים.
  2. מימון ממשלתי מלא לבניית מעונות יום יתרום להשלמת החוסרים החמורים למסגרות שהייה בכלל ולמבני מעון בפרט ביישובים ערביים. הכנת תוכנית כוללת לפרישת מסגרות שהייה לילדים בגיל הרך ביישובים ערביים בהתאם לצרכים ותקצוב מתאים שלה תאפשר לילדי רווחה מיישובים ערביים לבקר במסגרות בשיעורים התואמים את צורכיהם ובאופן שוויוני ביחס לילדים ביישובים יהודיים ומעורבים.
  3. שינוי שיטת המימון התואם הקיימת והפחתה בשיעור ההשתתפות של רשויות מוחלשות יקדמו הנגשה של תקציבי רווחה והגדלה של כוח האדם במחלקות לשירותים חברתיים - משאבים שהם חיוניים לאספקה שוויונית של שירותי רווחה בין יישובים יהודיים וערביים.
  4. לבסוף, שינוי המקדמים בהקצאה של תקציבי התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון יקדמו שוויון בהקצאה בין יישובים יהודיים לערביים לצורך תוכניות לילדים בסיכון בכלל ובגיל הרך בפרט.
- הנגשה שוויונית של מסגרות שהייה ותוכניות חינוכיות, טיפוליות ושיקומיות לילדים בגיל הרך היום יבטיחו התקדמות לקראת שוויון בין יהודים לערבים מחר. שוויון בין יהודים לערבים חיוני לקיימות המשטר הדמוקרטי ולהמשך התפתחות תקינה של החברה והכלכלה.

נספח 1

מסגרות שהייה לפעוטות מגיל 6 חודשים עד 3 שנים - תיאור מטרות ושעות פעילות

שם המסגרת	תאור השירות ומטרותיו	שעות פעילות	הוראת תע"ס
מעון יום	מסגרת חינוכית טיפולית המיועדת להשגחה ולהבטחת התפתחות התקינה של הילד. מעון יום חייב לפעול במבנה יעודי	07:00-16:00	8.33-1 8.10
משפחתון	מסגרת טיפולית בבית המטפלת שבה שוהים לא יותר מחמישה פעוטות, ומנוהלת בידי מטפלת שהוכשרה לתפקיד בהתאם לדרישות האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד התנ"ת.	07:00-16:00	8.10
מעון יום רב-תכליתי	מעון יום שעבר הסבה לרב-תכליתי במטרה לטפל בילדים הנמצאים במצב של סיכון ובהוריהם. המעון הרב-תכליתי הוא אינטגרטיבי לילדי אמהות עובדות וילדים המופנים על ידי שירותי הרווחה. המעון כולל כוח אדם נוסף על מעון רגיל: עו"ס 75% משרה, עובדים טיפוליים פרא-רפואי בהיקף של 34 שעות חודשיות. הפרש השנתי בהפעלת מעון רב תכליתי לעומת מעון רגיל הוא כ-300 אלף ש"ח בשנה.	07:00-19:00	8.37
מעון רב-תכליתי, יום קצר	פועל עד 5 שעות ביום ובא לתת מענה לילדים בסיכון והוריהם הזקוקים להתערבות טיפולית בתחום קשר הורה-ילד ולמספר קטן של שעות בתחום הטיפול היומיומי וההשגחה.	עדיין לא פעיל	
מעון רב-תכליתי מבזר	מבוסס על צוות של מעון רב-תכליתי שנווד בין כמה מעונות או משפחתונים.	עדיין לא פעיל	

נספח 2

ילדים בסיכון על פי מיפוי התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון

מצבי סיכון ובעיות	יהודים				ערבים			
	סה"כ	הגיל הרך (אחוזים)	הגיל הרך (מספרים)	סה"כ	הגיל הרך (אחוזים)	הגיל הרך (מספרים)	הגיל הרך (מספרים)	אחוז הערבים
סה"כ מספר הילדים	79,055	25,026	66,441	19,977	45,003	44.4		
בעיות בהשתייכות למשפחה וטיפול בילד (באחוזים)	74	73	82	84	16781	35050	47.9	
טיפול פיזי לא מתאים	17	20	32	35	6992	11997	58.3	
השגחה לא מתאימה	17	10	33	25	4994	7497	66.6	
ילדים החשופים להתנהגויות מסכנות במשפחה	12	9	18	17	3396	5648	60.1	
חשד/התעללות מינית במשפחה	1.2	0.7	1.9	1.1	220	395	55.6	
חשד/התעללות מינית מחוץ למשפחה	1.6	0.8	2.1	1.5	300	500	59.9	
חשד/התעללות פיזית במשפחה	4	2	10	8	1598	2099	76.2	
בעיות קשות בקשר בין ילדים להוריהם	24	13	29	21	4195	7449	56.3	
הורים המתקשים לתת העשרה בהתאם לגיל	43	33	56	52	10388	18647	55.7	
קושי רציני של ההורים להתמודד עם התנהגות הילדים ולהציב להם גבולות	35	24	34	26	5194	11200	46.4	

		ערבים			יהודים			
אחוז הערבים	הגיל הרך סה"כ	הגיל הרך (מספרים)	הגיל הרך (אחוזים)	סה"כ	הגיל הרך (מספרים)	הגיל הרך (אחוזים)	סה"כ	מצבי סיכון ובעיות
48.7	15600	7591	38	40	8008	32	30	הורים המתקשים לדאוג לקבלת שירותים הנחוצים לילדיהם
39.9	5001	1998	10	12	3003	12	12	מוגבלות נפשית או שכלית של הורה אחד לפחות
44.4	4950	2197	11	12	2753	11	10	הורים הסובלים מהתמכרויות, עבריינות וחוסר נורמטיביות
51.0	16849	8590	43	59	8259	33	53	בעיות בתפקוד הילד בתחום הרגשי/ חברתי (באחוזים)
48.8	12700	6193	31	44	6507	26	44	ילדים המפגינים התנהגויות המעידות על קשיים רגשיים
56.7	8098	4595	23	35	3504	14	23	מתקשים בהסתגלות ויצירת קשר עם אחרים
54.5	6599	3596	18	26	3003	12	21	מפגינים התנהגויות תוקפניות
			-	9		-	6	סיכון ופגיעה עצמית
			-	2		-	3	סימנים של שימוש באלכוהול או בסמים
			-	2		-	2	התנהגות מינית לא תקינה או לא מתאימה לגילם
			-	7		-	7	התנהגויות לא חוקיות/ לא נורמטיביות
45.3	24701	11187	56	71	13514	54	64	בעיות בתפקוד הילד בתחום ההתפתחותי/ לימודי (באחוזים)
43.7	15551	792	34	27	8759	35	21	ילדים שיש חשד שהתפתחותם הפיזית/ קוגניטיבית אינה תקינה
61.5	3249	1998	10	22	1251	5	18	ילדים הנעדרים לעתים תכופות מבית הספר
48.2	8700	4195	21	42	4505	18	34	ילדים שאינם מגלים מעורבות בלמידה
51.1	6649	3396	17	30	3253	13	25	ילדים המפריעים יותר מן המקובל/אינם מקבלים סמכות
50.9	10199	5194	26	49	5005	20	39	הישגים תפקודיים/ לימודיים נמוכים
			-	3		-	3	אינם נמצאים במסגרת חינוכית כלשהי (נושרים)

מקור: ממצאי המיפוי של ילדים בסיכון שנערכו במסגרת התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון

## טבלת השתתפות הורים במעונות יום ומשפחתונים בשנת הלימודים 2009-2010

פעוטון/ משפחתון חצי יום עם אוכל 07:00-13:00	שהות תינוק מ-07:00-16:00		שהות ילד מ-07:00-16:00		הכנסה חודשית לנפש ב- ש	רמת הכנסה לנפש	
	משפחתון	מעון יום	משפחתון	מעון יום			
190	429	458	412	349	עד 1005	1	בטבסוד משרד הרווחה
267	490	550	471	419	1006-1565	2	
432	613	697	589	530	1566-2000	3	ילדי אמהות עובדות: רמה 3-10 מטבסוד ע"י תמ"ת רמה 11-12 במימון מלא של ההורים
547	735	880	707	670	2001-2430	4	
681	873	1081	839	824	2431-2860	5	
742	919	1136	883	866	2861-3290	6	
787	1072	1,301	1,030	991	3291-3720	7	
884	1195	1466	1148	1117	3721-4150	8	
962	1302	1576	1251	1201	4151-4580	9	
1074	1379	1668	1325	1270	4581-5000	10	
1263	1532	1856	1472	1414	5001-5500	11	
1263	1532	1856	1472	1414	מעל 5500	12	

מקור: נספח י"ב להוראת תע"ס 8.10 מיום 1.9.2009