

ניתוח אסדרת החינוך לגילאי 0-3

מוגש לחבר הכנסת רם שפע

1. מבוא

מסמך זה עוסק במצב המשפטי הקיים במדינת ישראל ביחס לחינוך הניתן לילדים בגילאי 0-3. כמו כן, במסמך זה נבחן כיצד מדינות נוספות מארגון ה-OECD מאסדרות את נושא החינוך בגילאים הנ"ל. יודגש כי לנושא אסדרת החינוך בגילאים האמורים והפיקוח עליו נודעת חשיבות רבה, בין היתר בשל תופעת האלימות בגני הילדים, המדירה שינה מעיניהם של הורים רבים בישראל.

2. עיקרי הדברים

- סקירת המצב היום:** כיום בישראל ישנם כ-551 אלף ילדים בגילאים 0-3. על אף מחקרים המראים כי אלו השנים החשובות ביותר בהתפתחותו של הילד, עד לחקיקת חוק פיקוח על מעונות יום לפעוטות, 75% מהילדים בגילאים אלו שהו במסגרות פרטיות ללא פיקוח ממשלתי או טופלו בביתם על-ידי בני משפחתם; יתרה מכך הורים משקיעים מאמצים רבים על מנת למצוא לילדיהם מסגרת מתאימה, אך גם במידה ומצאו כזו ככל הנראה, שהם יאלצו לשלם מחירי תקרה למסגרות, כלומר את המחיר המרבי. כתוצאה מריבוי מקרי האלימות שהתרחשו לאחרונה בגנים הלא מפוקחים,¹ אנו מבקשים לבחון האם וכיצד ניתן לשפר את מצב הדברים.
- חקיקה:** מדינת ישראל עשתה כבר דרך בנושא אסדרת החינוך בגילאי 0-3. יחד עם זאת, החוקים הקיימים בנושא, וביניהם חוק הפיקוח על מעונות² וחוק הפיקוח על מעונות יום,³ חסרים ואינם נותנים מענה לכלל המסגרות השונות, כאשר הדוגמה הבולטת ביותר הינה משפחתונים. במהלך השנים הוצעו הצעות חוק רבות, הדומות במהותן, אשר מבקשות להחיל את חוק חינוך חובה גם על ילדים בגילאים הנ"ל, אולם הצעות אלו לא התקבלו.
- פסיקה:** ישנה פסיקה מרובה העוסקת באלימות גננות כלפי ילדים בגילאי 0-3, אשר ממנה עולה כי הענישה על עבירות אלו נעה בין שנה וחצי מאסר לבין עבודות שירות בלבד. בפסיקה הישראלית נקבע לא פעם כי החינוך היא זכות יסוד ועל המדינה לאפשר בצורה פוזיטיבית לכל אדם לקבל חינוך. בפרק הפסיקה ראינו לנכון להקיש בין האמירות של השופטים על חובת המדינה לספק חינוך בגילאי 3-18 לבין חובתה לספק חינוך לגילאי 0-3, בהתאם לדברי השופטים במרבית פסקי הדין.
- משפט משווה:** בפרק זה סקרנו כיצד שלוש מדינות שונות מאסדרות את החינוך בטווח הגילאים האמור. במסגרת זאת, בחנו את התנאים והאמצעים שכל מדינה מעניקה להורים השולחים את ילדהם למסגרות.

¹ מיכל הכהן "זינוק באלימות בגני ילדים" *obiter*, 25.11.2019.

² <https://www.obiter.co.il/%D7%9B%D7%A0%D7%A1%D7%AA-%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C/11594>

³ חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965. (להלן: חוק פיקוח על מעונות).

⁴ חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018. (להלן: חוק פיקוח על מעונות יום לפעוטות).

5. **דיון והמלצות:** המלצותינו היא כי המדינה תסבסד חינוך חנם מגיל אפס, או לכל הפחות כי תרחיב את הקריטריונים למתן סיוע כלכלי להורים בנושא החינוך לגילאים הנ"ל. בנוסף, לאור הממצאים שעלו בפרקים הקודמים, הפתרונות המוצעים שמים דגש על חשיבות הפיקוח ע"י המדינה כלפי מוסדות אלו.

3. רקע ונתונים

כיום בישראל ישנם כ-551 אלף ילדים בגילאים 0-3 כאשר מספר התינוקות שנולדים גדל באופן מתמיד בכל שנה.⁴

שנותיו הראשונות של האדם הן תקופה קריטית מבחינת התפתחות המוח; בשנים אלו, המוח מתפתח בקצב מואץ, כך שהיבטים רבים באישיותו ויכולותיו של אדם מתעצבים עד גיל 3;^{5,6} מכאן שחינוך אדם בשנים הראשונות לחייו הינו גורם מרכזי בהשפעה על יכולותיו ומאפייניו. מחקרים שנעשו בנושא הראו כי השקעת משאבים בילדים בגיל הרך משתלמת במיוחד, ואף הרבה יותר מהשקעה בילדים גדולים יותר. נוכח הפוטנציאל הקיים בילדים בגילאים אלה, הציג הבנק העולמי נתון לפיו, כל דולר שהושקע בילד בגיל הרך, עתיד להניב החזר של בין 6 ל-17 דולר. זאת בעיקר באמצעות נתוני הכנסה גבוהים יותר ופשיעה נמוכה יותר בקרב הנבדקים שקיבלו חינוך איכותי בגיל הרך.⁷ כלומר, השקעה בגיל הרך הינה השקעה משתלמת, שעשויה להביא לתשואה רבה, דבר שיתרום הן לאדם כאינדיבידואל והן למדינה. על כן, מפתיע כי החינוך בגילאים אלו לא זוכה למענה ראוי מצידה של המדינה.⁸

להלן פירוט של המסגרות השונות, אליהן ניתן לשלוח ילדים בגילאי 0-3 בישראל:⁹

- ❖ **גן ילדים פרטי** – מסגרת חינוך המופעלת על ידי גנתן וסייעות, ומנוהל על ידי בעלים פרטיים. עד לחוק פיקוח על מעונות היום לפעוטות, רוב גני הילדים הפרטיים לא נמצאו תחת אף פיקוח ממשלתי והם פעלו באופן עצמאי. עבור גנים אלו ההורים משלמים בין 1,800-3,500 ש"ח לחודש.¹⁰
- ❖ **פעוטון** – מסגרת המופעלת באופן פרטי על ידי בעלת הפעוטון. פעוטון מכיל בד"כ קבוצה של 10-15 ילדים. עבור מסגרת זו על ההורים לשלם בין 1,500-4,300 ש"ח לחודש.¹¹ יצוין כי חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות,¹² צריך היה להיכנס לתוקף בספטמבר 2019, אך בעקבות כהונת ממשלת המעבר ועיכובים נוספים, נדחתה תקנת התקנות, ולכן יישום החוק מתעכב. בינתיים, מעונות

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל (2019).
⁵ דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון אי שוויון מתהווה בגיל הרך: עוני בגיל הרך והישגים לימודיים עתידיים (מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2019) <http://taubcenter.org.il/he/inequalities-are-created-in-early-childhood>

⁶ נירית צוק "חלון ההזדמנויות של המוח עד גיל 3" Ynet, 23.07.2020, <https://www.ynet.co.il/health/article/ByxqOjSIP>

⁷ עמרי זרחוביץ "המדינה חוסכת על חינוך בגיל הרך, ומשלמת ביוקר בהמשך" גלובס 06.08.2018 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001248851>; דנה וקנין, לעיל ה"ש 5; arnett, 1985 Schweinhart, et al, 1996; Heckman, Moon, Pinto, Savellyev & Yavits, 2010

⁸ מריה רבינוביץ, יסכה מוניקנדס-גבעון ואתי וייסבלאי מסגרות לילדים בגיל הרך והפיקוח הממשלתי עליהן (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2020).

⁹ בדרך לגן מורה נבוכים: מהן מסגרות החינוך לגילאי לידה עד שש שנים? ומה ההבדלים ביניהן? (2018) <https://www.baderechlagan.co.il>

¹⁰ בדרך לגן מורה נבוכים: מהן מסגרות החינוך לגילאי לידה עד שש שנים? ומה ההבדלים ביניהן? (2018) <https://www.baderechlagan.co.il>

¹¹ בדרך לגן מורה נבוכים: מהן מסגרות החינוך לגילאי לידה עד שש שנים? ומה ההבדלים ביניהן? (2018) <https://www.baderechlagan.co.il>

¹² חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018.

מקבלים רק אישור ראשוני לפעול. בנוסף, יש לציין כי על אף חיקוק החוק, כיום מועסקים ע"י המדינה רק 23 מפקחים, שתפקידם לפקח על מעל ל-10,000 מעונות.¹³

❖ **משפחתון** – ההבדל העיקרי בין משפחתון לפעוטון הוא מספר הילדים, כשמשפחתון בד"כ מונה עד 5 ילדים. מרבית המשפחתונים פועלים מביתה של בעלת המשפחתון, ולכן ייתכנו מצבים בהם הבית אינו תואם לצרכיהם של הפעוטות. לא קיים פיקוח על משפחתונים זאת מאחר **חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות**, יחול רק על מסגרות המכילות מעל 7 ילדים. על כן, ייתכן כי גם לאחר החלת החוק מרבית מהמשפחתונים יישארו ללא פיקוח. עבור גנים אלו על ההורים לשלם בין 2,000-3,500 ש"ח לחודש.

❖ **מעונות יום בפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (בעבר משרד הכלכלה והתמ"ת)** – מצויים תחת פיקוח מלא של משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, כאשר המשרד מפקח על המחיר, בודק את תקינות המבנה בו מופעל המעון וכן את התנהלות המטפלות והתפריט המוגש לילדים. המעונות מופעלים על ידי עמותות ומלכ"ר כמו ויצ"ו, נעמת, אמונה, וחברת המתנ"סים.¹⁴

בעוד חינוך ילדים בגילאי 3-18 מופקד בידי משרד החינוך ומוסדר ומפוקח ע"י המדינה מכוח **חוק לימוד חובה** על חינוך הילדים בגילאי 0-3 מופקדים גופים אחרים וחלים חוקים אחרים.¹⁵ בכל הנוגע לילדים בגילאי 0-3, עד לשנת 2018 הפיקוח נעשה מתוקף **חוק הפיקוח על המעונות**, שעל-פיו יש לפקח על כלל המעונות שבהם יש מעל לשני ילדים. עם הזמן, גבר הצורך באסדרה מחודשת של תחום הפיקוח על המסגרות לפעוטות, ואכן, בשנת 2018 חוקק **חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות** - שקובע תנאים בסיסיים בהם המעונות צריכים לעמוד, ובנוסף, מסדיר את הפיקוח על מעונות אלו.

נוכח כך, במשך השנים, שהו במסגרות המפוקחות פחות מ-25% מכלל התינוקות והפעוטות עד גיל שלוש. כלומר, כ-75% מהילדים שהו במסגרות פרטיות ללא פיקוח ממשלתי או טופלו בביתם ע"י בני משפחתם.¹⁶

הזכאות להשתתף במסגרות טיפול לגיל הרך בישראל, שלא כמו במסגרות חינוכיות-טיפוליות לילדים בגילים מאוחרים יותר, אינה בבחינת זכות חברתית המעוגנת בחוק ומוענקת לכל ילד בהיותו אזרח המדינה. על מנת להיות זכאים לסבסוד המסגרת המפוקחת, על הורי הילד לעמוד במספר קריטריונים שנקבעו על-ידי המדינה. קריטריונים אלו מבוססים בעיקר על רמת ההכנסה לנפש במשפחה והיקף משרתה של האם.¹⁷

כיום אין גוף אחד אשר מרכז את מתן הטיפול, החינוך והשירותים לילדים בגיל הרך. הפיצול מוביל לחוסר תיאום בין הגופים הממשלתיים והציבוריים שממונים על השירותים הנדרשים לילדים בגיל הרך.¹⁸ לדבריה של פרופסור מרים רוזנטל, המדיניות בכל הנוגע לחינוך פעוטות מאופיינת בדגש שהיא

¹³ צוות המשרוקית של גלובס "שנה אחרי החוק: האם 23 איש עדיין מפקחים על כל המעונות בארץ?" **גלובס**, 2020.08.23 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001340211>

¹⁴ נירית צוק "המדריך המלא: כל מה שאתם צריכים לדעת על גני ילדים" **Ynet**, 19.01.2015; <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4615403,00.html>; מריה רבינוביץ', לעיל ה"ש 8.

¹⁵ **חוק לימוד חובה**, התש"ט-1949. (להלן: **חוק לימוד חובה**).

¹⁶ אין בידינו או בידי הגורמים המעורבים בטיפול בילדים בגיל הרך מידע ונתונים מדויקים ומפורטים על הילדים שטופלו במסגרות פרטיות או בביתם ועל המאפיינים שלהם.

¹⁷ רוני הולר וגיוני גל "סבסוד מסגרות לגיל הרך: ישראל בפרספקטיבה בינלאומית משווה" **ביטחון סוציאלי** 87 (2011).

¹⁸ מריה רבינוביץ', לעיל ה"ש 8.

שמה על מציאת "סידור לילדים" שיאפשר לאימהות לצאת לעבוד. בנוסף, לדבריה של רוזנטל, אמנם במהלך השנים חוקקו חוקים ותקנות והוסקו מסקנות, אולם הכללים האמורים **לא נאכפו**, והמלצות הועדות המקצועיות לא יישמו בפועל ובכך טמונה עיקר הבעיה בתחום. בניגוד לציפייה הטבעית כי מצב החינוך בגיל הרך ישתפר לאורך השנים, מצב חינוך הפעוטות בישראל נמצא בירידה.¹⁹

מנתונים שפרסם ארגון ה-OECD עולה כי בישראל, ככלל, מושקע כסף רב (ביחס למדינות אחרות) בילדים בגיל הרך (כ-1.1% מהתוצר), אך בניגוד להנחה הרווחת מרבית הנטל הכלכלי נופל על הציבור. כלומר, רוב הכספים המושקעים בחינוך בגילאים אלו מושקע מכיסו של הציבור. זאת משום שהציבור לא זוכה למענה מספק מצד המדינה, ולכן מרבה לפנות לגופים פרטיים הדורשים תשלום גבוה עבור שירותיהם.²⁰ לפי הערכת התאחדות גני הילדים הפרטיים, שכר הלימוד צפוי להמשיך ולעלות בשנתיים הקרובות ולהגיע לכ-7,000 שקל בחודש.²¹

ישראל ניצבת בראש מדינות ה-OECD בפער שבין התלמידים החלשים ביותר לתלמידים החזקים ביותר (מבחינה הישגית-לימודית). מחקרים שנעשו בנושא הראו כי הסיבה המרכזית לפער זה הינה הרקע הכלכלי-חברתי ממנו מגיע הילד. בשנים האחרונות מתחזקת ההבנה כי אי השוויון בהישגים הלימודיים בין תלמידים מתהווה עוד בטרם הכניסה למערכת החינוך. לחינוך איכותי בגיל הרך יש השפעה על מדדי הצלחה בחיים הבוגרים (תעסוקה ושכר) וכי המרוויחים העיקריים מכך הם ילדים הבאים ממשפחות מעוטות יכולת.²² מכאן כי באמצעות מתן חינוך איכותי בגיל הרך ניתן לשבור את מעגל העוני הבין דורי ולאפשר גם לילדים שגדלו במשפחות מעוטות יכולת להגיע להישגים כבירים.²³

לסיכום: גילאי 0-3 הינן שנים קריטיות להתפתחות המוח ועל כן ישנה חשיבות עליונה לכך שבאותן שנים, יקבלו הילדים חינוך איכותי. עם-זאת, בישראל קיים חוסר בפיקוח ובאכיפת התנאים המינימליים שנקבעו ביחס לחינוך הילדים בגילאים הללו, מצב הגורם לחוסר מתן שוויון הזדמנויות בחברה הישראלית. בעוד שישנם מספר חוקים שמטרתם ליצור סדר מינימלי בעניין החינוך לגיל הרך, תחולתם אינה מספקת ואכיפתם מינימלית עד בלתי קיימת. זאת ועוד, מספר המשרדים הממשלתיים הממונים על הטיפול בעניין זה הינו רב, דבר שנראה כי גורם לחוסר סדר ואחידות.

4. סקירת המצב החקיקתי הקיים

חלק זה ידון בחוקים הקיימים תוך התייחסות לצרכים עבורם. נסביר מדוע החוק לא נותן מענה, ונפנה לפער שבין החוק על הנייר לבין יישומו בפועל. בנוסף הפרק יסקור את הצעות החוק השונות שהועלו תוך הדגשת המטרות שבאו לקדם וההתנגדויות שהובעו כלפיהן.

החוק הראשי המאסדר את החינוך במדינת ישראל הינו חוק חינוך חובה, וכנגזרת לחוק זה מדינת ישראל מחוייבת לספק לכל ילד מסגרת חינוכית. הקושי לענייננו נובע מכך שחוק זה חל על ילדים מגיל שלוש ומעלה, ומכאן שאין כיום אסדרה אשר מחייבת הורים מתחת לגיל שלוש לשלוח את ילדיהם

¹⁹ מרים רוזנטל "מדיניות חברתית ואיכות חינוך-טיפול במסגרות לגיל הרך" **זרקורים על מדיניות חברתית** (2004).

²⁰ עמרי זרחוביץ' **גלובס**, לעיל ה"ש 7.

²¹ ליאור דטל "7000 שקל בחודש לילד אחד: התשלום לגני הילדים מזנק-וההורים זועמים", **The Marker** (18.02.2020). <https://www.themarker.com/news/education/1.8552238>

²² דוח פרויקט העבודה בישראל – בנק ישראל אוגוסט 2019

²³ מרכז טאוב, לעיל ה"ש 5.

למסגרת חינוכית; המדינה אינה מספקת מימון לאותם הורים אשר שולחים את ילדיהם בגילאים אלו למסגרות השונות ומשרד החינוך אינו מפקח על אותן מסגרות.

בשנת 2019 נכנס לתוקף **חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות**, וכיום, האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים,²⁴ מפקח על מעונות היום והמשפחתונים לילדים עד גיל שלוש מתוקף שני חוקים עיקריים: (1) **חוק הפיקוח על מעונות (2) חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות**.

← **חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965** – החוק מאסדר את האחריות לפיקוח על המעונות, ובפרט מעונות היום, בידי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, וקובע שהפעלת מעון טעונה רישיון הפעלה מטעם המשרד. החוק חל רק על מעונות מוכרים המאוסדרים בפועל על ידי המדינה.²⁵ יובהר, כי החוק אינו חל רק על מעונות ילדים, אלא על מגוון של מעונות, כגון מעונות לקשישים ולאנשים בעלי מגבלויות שכליות.

בהתאם לחוק, על האגף לפקח על כל המעונות לפעוטות שיש בהם יותר משני ילדים.²⁶ בפועל, במשך השנים היקף הפיקוח והאכיפה של האגף למעונות יום ומשפחתונים מכוחו של החוק האמור היה מצומצם; כך לדוגמה הסביר שר המשפטים אבי ניסנקורן בראיון לגלי צה"ל כי "80 מפקחים צריכים לפקח על 10,000 פעוטונים – זו הערכה – ויש היום רק 23".²⁷

התחולה הרחבה, של חוק הפיקוח על מעונות, כך שהוא חל על כל מעון מסוג שהוא, אינו לגמרי תואם את אמות המידה המקובלות כיום לטיפול חינוכי בפעוטות כגון הבטחת התנאים הדרושים לשלומם ולמילוי צורכיהם וכן אינו מעודד תעסוקת הורים. בעקבות כך, עלה הצורך לאסדרה מיוחדת של תחום הפיקוח על מעונות יום לפעוטות עד גיל שלוש.²⁸

← **חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018** – על פי החוק, כל אדם המפעיל או מבקש להפעיל מעון יום לפעוטות המיועד לשבעה ילדים או יותר, חייב לקבל רישיון ממשרד הרווחה והעבודה;²⁹ כך שעד חקיקת החוק היו מעונות בפיקוח בעלי סמל,³⁰ המופעלים ע"י עמותות ומלכ"רים, ולא היה חוק שהגביל או אסר על מעונות פרטיים.³¹ מאז החלתו של החוק, אסור

²⁴ האגף למעונות יום ומשפחתונים מפקח על שלומם, בטיחותם והתפתחותם התקינה של התינוקות והפעוטות בגילאי לידה ועד גיל שלוש, תוך הבטחת מתן תנאים נאותים וסביבה חינוכית טיפולית מותאמת ופועל לשילובן של אימהות לילדים בגיל הרך בשוק העבודה; משרד העבודה והשירותים החברתיים "מעונות יום ומשפחתונים".

<https://www.gov.il/he/departments/topics/daycare-labor>

²⁵ מסמך מסגרת לקראת התקנת תקנות הפיקוח על מעונות יום – להיוועצות עם הציבור **משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים** (21.10.2019).

<https://www.gov.il/BlobFolder/publicsharing/regulations-daycare/he/framework-document-for-regulations.pdf>

²⁶ ס' 2(א), לעיל ה"ש 2.

²⁷ צוות המשרוקית של גלובס "שנה אחרי החוק: האם 23 איש עדיין מפקחים על כל המעונות בארץ?" **גלובס** 23.08.2020.

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001340211>

²⁸ מריה רבינוביץ' **סוגיות נבחרות בעבודת הוועדה לזכויות הילד** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2015).

²⁹ מריה רבינוביץ' **מסגרות לילדים בגיל הרך** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2019).

³⁰ שוק המעונות מתחלקת לשתיים: (1) למעונות מוכרים בעלי "סמל מעון" (2) מעונות שאינם מוכרים על ידי משרד העבודה ופועלים באופן פרטי.

³¹ משרד העבודה והשירותים החברתיים **ארגונים ומסגרות ילדים המוכרים על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים**

<https://employment.molsa.gov.il/Employment/DayCareCenters/Pages/RecognizedFrameWorks.aspx>

להפעיל מעונות לא רישיון, כלומר **כל המעונות שבמסגרתן שוהים לכל הפחות שבעה ילדים עברו להיות תחת פיקוח.**

מטרת החוק כפי שמוגדר בסעיף 1 היא "הגנה על שלומם כבודם וזכויותיהם של הפעוטות, כדי לקדם את התפתחותם, למנוע פגיעה בהם, וליצור סביבה חינוכית והתפתחותית הולמת אשר מותאמת לצרכיהם הרגשיים, הגופניים החברתיים והחינוכיים". במסגרות בהן שוהים פחות מ-7 ילדים, אין דרישה לפיקוח; על פי דברי ההסבר להצעת החוק, אין הסבר מדוע פעוטון קטן נחשב רק שבעה ילדים ומעלה, דבר שמוביל לכך שעל משפחתונים ממשיכים לחול ההסדרים וההנחיות החלים כיום.³²

כיום **התנאים לקבלת רישיון הם:** (1) הגבלות על שהיית מי שאינו פעוט במעון יום לפעוטות; (2) התנאים הפיזיים של המעון, בטיחותם של מתקנים ושירותים של המעון, תקן עובדי מעונות והכשרתם, תנאי כשירותם של מנהלי מעונות; (3) המיקום מתאים לשהייתם של פעוטות.

התנאים לקבלת רישיון יפורטו בתקנות לפעילותו של מעון יום לפעוטות;³³ כאשר התנאים המרכזיים בהם יש לעמוד על מנת לקבל רישיון הם: (1) היעדר רישום פלילי לבעלי תפקידים ולכל מי שנמצא במגע ישיר עם הפעוטות במעון; (2) כלל המחנכים או המטפלים במעון יום לפעוטות השתתפו/ישתתפו בהדרכה בנושא עזרה ראשונה לפעוטות; (3) הצהרת מנהל הגן כי המיקום מתאים לשהייתם של פעוטות; (4) מנהלת המעון עברה או תעבור הכשרה בנושא התנהלות בטוחה על-ידי גורם הדרכה שיאושר על-ידי הממונה, וכן מתן התחייבות כי כלל המחנכים המטפלים במעון יעברו קורס מתוקשב בתחום התנהלות בטוחה.

בנוסף, החוק קובע **תנאי פיקוח** ובתוך כך מגדיר את סמכויות הפקחים. החוק קובע כי המפקחים יוסמכו מבין עובדי המשרד וכי עליהם לעמוד בתנאי כשירות שקובע החוק או שיקבע השר. עוד מגדיר החוק באילו תנאים תיפסק פעילותו של מעון באמצעות צו הפסקה מינהלי או צו הפסקה שיפוטי ואמצעי אכיפה.

על-אף חשיבותו של החוק בקידום הפיקוח על מעונות היום לפעוטות, החוק ויישומו לוקים בכשלים שעליהם יש לתת את הדעת. להלן פירוט של חלקם:

❖ החוק החדש מתייחס רק למעונות בהם ישנם שבעה ילדים ומעלה, אך אינו נותן מענה לאותם מעונות בהם ישנם פחות משבעה ילדים, ועל כן פעוטות רבים נשארים מחוץ לפיקוח. יצוין כי הרציונל לקביעת המספר שבע כקו גבול נבע מכך שקשה מאוד לפקח על מסגרות שבהן מטופלים ילדים בודדים, ומכך שלנוכח מספרם הרב של מעונות אלו, הפיקוח עליהן מצריך הקצאת משאבים גבוהה מידי.³⁴

³² דברי הסבר ל הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ח-2018, ה"ח 1250.

³³ התקנות טרם יצאו.

³⁴ אמיר אלון "מי שומר על הילדים שלכם? תמונת מצב מטרידה" ynet (10.07.2019).

<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5546983,00.html>

- ❖ קיים מחסור בפקחים כך שחוק הפיקוח על המעונות לא מיושם באופן מספק כאמור.³⁵
- ❖ טרם חוקקו התקנות³⁶ – כדי להפעיל ולאיש את מנגנון הפיקוח, הממשלה נדרשה להתקין תקנות. בקיץ 2019 כיהנה ממשלת מעבר שלא יכלה להתקין תקנות אלו, כיום גם כאשר ישנה ממשלה קבועה יישום החוק מתעכב, ומעונות מקבלים רק אישור ראשוני לפעול.³⁷

פרט לשני חוקים מרכזיים אלו ישנם מספר חוקים ותקנות נוספים, אשר מטרתם היא לפקח על החינוך בגילאים הנ"ל, ולוודא כי החינוך אשר יקבלו ילדים יהיה ראוי.

← **חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות**, תשע"ט-2018 (להלן: **חוק המצלמות**) - מטרתו של החוק היא להגן על החיים והביטחון של פעוטות השוהים במעון יום, באמצעות התקנת מצלמות, תוך שמירה, ככל האפשר, על כבודם ופרטיותם של הפעוטות, של אנשי הצוות במעון ושל כל אדם אחר הנמצא במעון.³⁸ המצלמות יכולות לשמש כאמצעי הרתעה, בקרה ואכיפה. להתקנת המצלמות שלוש מטרות מרכזיות: (1) הרתעה מפגיעה בפעוטות; (2) איתור מקרי פגיעה; (3) שימוש בתיעוד פגיעה שאירעה לשם חקירה ואכיפה.³⁹

← **תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל)**, תשכ"ו-1965 - מפרטות את כל התנאים, המתקנים וההסדרים המחייבים את המעון, כגון דאגה לילדים, כיצד ליצור סביבה בטוחה ועוד.

← **תקנות הפיקוח על מעונות (תקן עובדי מעונות לילדים והכשרתם ותנאי כשירותם של מנהלי מעונות לילדים)**, התשל"ז-1977 - התקנות קובעות תקנים לעובדים במעונות ואת התנאים בהם העובדים צריכים לעמוד בכדי לעבוד במעון.

← **צו יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (מחירים מרביים במעונות יום ומשפחתונים)**, התשע"ג-2013⁴⁰ - הצו קובע את התשלום החודשי המרבי במעונות יום ובמשפחתונים, ומתעדכן מדי שנה. הצו חל על כל המסגרות – הן על המסגרות בפיקוח והן על מסגרות פרטיות – אולם בפועל הוראות הצו אינן נאכפות על מסגרות פרטיות. אותם אנשים שנכללים באוכלוסיית היעד זכאים, במידה והם עומדים במבחנים, להשתתפות חלקית או מלאה, של המדינה בעלות דמי החזקת ילדיהם במעונות יום או במשפחתונים. השתתפות המדינה בשכר לימוד במעונות יום ובמשפחתונים, נגזרת מן המחיר החודשי המרבי הקבוע בהתאם לצו וכפי שמתעדכן מעת לעת. בכל שנה מפורסמות טבלאות גובה התמיכה הממשלתית בכל אחת מדרגות הזכאות כשגובה התמיכה משתנה בהתאם, ובין היתר, לגילו וסיווגו של הילד כ"תינוק" או

³⁵ צוות המשרוקית של גלובס, לעיל ה"ש 27.

³⁶ תקנות ע"פ ס' 7(א) ל **חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות**, תשע"ט-2018.

³⁷ שם.

³⁸ ס' 1 לחוק המצלמות.

³⁹ דברי להצעת חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, ה"ח 815.

⁴⁰ ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מבחנים למתן תמיכות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים האגף למעונות יום ולמשפחתונים (תש"פ).

כ"ילד"; לדרגת הזכאות של הילד; לסוג המסגרת - מעון או משפחתון; ולסיווג הגוף המפעיל כמלכ"ר.

← **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו** – מחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו נגזרת הזכות לכבוד אשר ממנה נגזרת הזכות לקיום מינימאלי הכוללת כחלק מהזכויות החיוביות⁴¹ את הזכות לחינוך.

הצעות חוק קודמות שהוגשו לדין ולא התקבלו

בעבר הוצעו מספר הצעות חוק שמטרתן הייתה הכללת תחום החינוך לפעוטות תחת חוק לימודי חובה, תש"ט-1949, כעת נסקור בקצרה הצעות אלו:

(1) **הצעת חוק לימוד חובה (תיקון – חינוך חינוך לפעוטות), התש"ף-2020**⁴² – החל משנת 2011 (הכנסת השמונה-עשרה) מוגשת בכל כנסת הצעת תיקון פרטית, זהה, לחוק לימודי חובה, כך שהחוק יכלול מתן חינוך חינוך גם לפעוטות. בשנת 2020 (הכנסת העשרים ושלוש) הוגשה הצעת החוק האחרונה אשר הונחה על שולחן הכנסת לדין מוקדם ושם נעצרה. בבסיס הצעות חוק אלו ניצבת ההבנה כי המצב הנוכחי מקדם פערים חברתיים - כלכליים ומוביל לחוסר שוויון הזדמנויות לקטינים החל מלידה.

בבסיס ההתנגדות לחוק ניצבות שתי הטענות כדלקמן:

❖ החלת חוק חינוך חינוך מגילאי 0-3 כרוכה בעלות גבוהה מאד למדינה, המוערכת בכ-12 מיליארד שקל לשנה. זאת ועוד, מאחר וכיום הביקוש למעונות המפוקחים עולה על ההיצע, ומעטים הילדים שזוכים להירשם למעונות מפוקחים, על מנת לספק את עודף הביקוש נדרש להרחיב את ההיצע תוך השקעה בתשתיות הנדרשות לשם כך, מהלך אשר הוא לבדו יעלה למדינה מאות מיליוני שקלים.⁴³

❖ גם במידה וחוק חינוך חובה יחול מגיל 0, מקור המימון ימשיך להיות מהכיס של האזרח בפועל, זאת מאחר ובמקום שההורה ימשיך לשלם לעירייה באופן ישיר עבור המעון הוא ישלם עליו באופן עקיף בצורה של תשלום מס גבוה יותר. זאת ועוד, חוק חינוך חינוך לא יבטיח כי הילדים יקבלו חינוך איכותי יותר מאחר וסבסוד שירותים אינו בהכרח מוביל לשיפור באיכותם.⁴⁴

(2) **הצעת חוק הפיקוח על מסגרות חינוכיות לפעוטות, התשס"ד-2003** – מטרתה של הצעת החוק היא להסדיר את הטיפול באוכלוסיית התינוקות והילדים שטרם מלאו להם 3 שנים, והיא נועדה להבטיח טיפול הולם בהם גם כאשר הם שוהים במסגרות ביתיות קטנות שבהן שלושה ילדים לפחות. ההצעה מסמיכה את שר החינוך, התרבות והספורט לקבוע שורה ארוכה של תקנות שיסדירו את הפעלתה של מסגרת חינוכית לפעוטות. הצעת החוק מבקשת לקבוע, בין השאר, תקן מספרי לעובדי מסגרת חינוכית ביחס למספר הפעוטות ולגילם. כמו כן, היא קובעת תנאי סף של

⁴¹ הזכויות החברתיות-כלכליות נקראו זכויות "חיוביות" כי הן קובעות חובת פעולה ומחייבות השקעת משאבים למימושן

⁴² דברי ההסבר להצעת החוק הצעת חוק לימוד חובה (תיקון – חינוך חינוך לפעוטות), התש"ף-2020, ה"ח 1068.

⁴³ ליאור בן דוד "הדבר האחרון שהייתי עושה זה חינוך חינוך לגיל הרך" כלכליסט (02.11.11).

<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3549321,00.html>

⁴⁴ שם.

השכלה והכשרה לעובד מסגרת חינוכית. ההצעה מחייבת מתן רישיון לכל מעון שיטפל בפעוטות. יצוין כי הצעה זו הוגשה על-ידי חברי הכנסת מיכאל מלכיאור ואילנה כהן וכי היא הונחה על שולחן הכנסת ב-17 בנובמבר 2003, והוסרה מסדר-היום ב-19 במאי 2004.

3) הצעת חוק למניעת העסקה בתחום החינוך והטיפול של אדם שהורשע או מואשם בתקיפה או בהתעללות בחסר ישע – מטרת החוק הינה למנוע ממעסיק להעסיק אדם שהורשע בעבירה פלילית כלפי חסר ישע, או שהליך בנושא זה תלוי ועומד בעניינו. מטרת החוק היא למנוע מאדם כזה לחזור ולעבוד בתחומי החינוך והטיפול.⁴⁵ יובהר כי הצעת החוק מבקשת למעשה להוסיף על המצב המשפטי הקיים כך שכבר בשלב שבו מתבצעת חקירה פלילית נגד אדם בנושאים שבנידון הוא לא יוכל לעבוד עם ילדים וחסרי ישע.

4) הצעת חוק העונשין (תיקון – עונש מינימום לתוקף או מתעלל בקטין או חסר ישע) – הוצעה ע"י ח"כ אופיר כץ; החוק למעשה מחייב ענישה בצורת מאסר, לכל אדם אשר הורשע בעבירת אלימות מהסוג הנידון. בשורש הצעת החוק מונחת התפיסה כי אדם המתעלל בחסר ישע אשר תחת חסותו, מהווה סכנה לחברה ולכן יש להטיל עליו עונש מאסר מינימלי על מנת להגן על החברה וכן על מנת לעקור את התופעה מהשורש באמצעות הרתעת הרבים.⁴⁶

לסיכום:

- 1) מדינת ישראל התקדמה רבות באסדרת החינוך לגיל הרך עם חקיקת "חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות". יחד עם זאת נותרים מספר קשיים; כך לדוגמה, לא ברור מה יעלה בגורל אותן משפחתונים שמכילים פחות משבעה ילדים, ומתי בפועל השר הממונה יתקין את אותן תקנות.
- 2) מדינת ישראל אינה משקיעה דיי משאבים באכיפת החוקים והתקנות שהיא מחוקקת ומתקינה, ומכאן שהמטרות שכללים אלו מבקשות לקדם מושגות אך באופן חלקי.

5. המצב הפסיקטי הקיים

הדיון בפסיקה בארץ בכל הנוגע לאסדרת החינוך של פעוטות בגיל הרך 0-3 מצומצם מאוד, ועיקר הפסיקה בנושא זה מסתכמת במקרים של התעללות בפעוטות על-ידי גננות או סייעות. בסקירה זו נביא פסיקה הנוגעת בחשיבותו הרבה של החינוך. נראה כי הזכות לחינוך אינה קיימת רק במובן השלילי שמחייב את המדינה לא לפגוע בזכות ולאפשר לפרט לקיים אותן, אלא גם במובן החיובי שמחייב את המדינה להשקיע משאבים בחינוך. לאחר מכן, נציג פסיקה שדנה באלימות נגד פעוטות על-ידי גננות או סייעות ונטען כי אכיפה מבוקרת עשויה להביא להפחתה משמעותית בתופעה זו.

⁴⁵ הצעת חוק למניעת העסקה בתחום החינוך והטיפול של אדם שהורשע או שמואשם בתקיפה או בהתעללות בחסר ישע, התשפ"א-2020, הצ"ח פ/2383/2020.

⁴⁶ הצעת חוק העונשין (תיקון – עונש מינימום לתוקף או מתעלל בקטין או חסר ישע), התש"ף-2020, הצ"ח פ/720/23.

א. בין החינוך לתקצוב

הזכות לחינוך הינה זכות חברתית שאינה מעוגנת בחקיקה, אך ניתן לראות את עיגונה בפסיקה, שם היא הוכרה כאחת מהזכויות הבסיסיות הנובעות מכבוד האדם.⁴⁷ **בג"ץ עמותת "נוער כהלכה"**,⁴⁸ כתב השופט אדמונד לוי, כי חשיבותה של הזכות לחינוך גדולה מאחר והיא מהווה גורם מרכזי לפיתוח האוטונומיה האישית של האדם, אישיותו ויכולותיו, ובנוסף מקנה לו שוויון הזדמנויות בחברה בה הוא חי. עוד נקבע בפסק דין זה שהזכות לחינוך היא בעלת יסוד שלילי אשר מתבטא באיסור פגיעה בזכות זו אלא לפי הוראות הכתובות בדין, ובעלת יסוד חיובי המתבטא בחובה של המדינה לספק תקצוב לחינוך ואף מתן חינוך חינם.

בג"ץ ית"ד,⁴⁹ אשר עסק בילדים עם תסמונת דאון, נקבע כי כאשר ילד בעל צרכים מיוחדים נשלח על ידי הוריו למסגרת של חינוך מיוחד, ולא למסגרת משלבת של חינוך רגיל, משיקולים תקציביים בלבד זוהי תוצאה מפלה שאותה אין לקבל. בהמשך לדברים אלו נקבע כי כל ילד זכאי לשוויון הזדמנויות למצות את הפוטנציאל הטמון בו. **בג"ץ אלוט**,⁵⁰ בו דובר על ילדים בעלי אוטיזם, אשר מתמודדים עם קושי דומה להשתלב במסגרת רגילה, נאמר כי האילוף הכלכלי האמור פוגע פגיעה חמורה בעקרון השוויון המהותי, ומונע מאותם ילדים את הזכות להתפתח.

כפי שראינו לעיל, בית המשפט מכיר בחשיבות הזכות של כל ילד לשוויון בחינוך ובכך לשוויון הזדמנויות. בהחלטות בג"ץ שהוצגו לעיל, קבעו השופטים כי בעיות תקציביות אינן אמורות להוות מחסום להשתלבותם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים בחברה, והם זכאים להתחנך לצד בני גילם שאינם בעלי צרכים מיוחדים.

בהיקש מקביעות פסקי דין אלו לענייננו, ניתן לומר כי כאשר הורים מתקשים לממן עבור ילדיהם מסגרת חינוכית המספקת את הצרכים ההתפתחותיים שלהם, ואף נאלצים לעיתים להותיר את ילדיהם בבית עקב כך, נוצר מצב המפלה בין ילדים שהוריהם מעוטי יכולת כלכלית לבין ילדים שלהוריהם יש את היכולת לעמוד בדרישות התשלום הגבוהות.

ב. איש איננו "שומר על ילדי הגן"

בשנים האחרונות צפה ועולה על פני השטח תופעת האלימות ההולכת וגוברת, המופנית נגד פעוטות בגילאי 0-3, בפעוטונים או במשפחתונים על ידי הגננות או הסייעות במקום. אנו נטען במסמך זה כי האלימות היא אחת ההשלכות הקשות והמרכזיות של תופעת היעדר הפיקוח ועל כן נתמקד בה בהרחבה.

מסקירה רחבה של השנים 2015 עד 2018 עולה כי מעל ל-50% מהתיקים שנפתחו בגין אלימות נסגרו.⁵¹ כאשר רק בכ-13% אחוז מהתיקים האלו הוגשו כתבי אישום, והתקבלה החלטה שיפוטית של הרשעה

⁴⁷ חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁴⁸ בג"ץ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך, סג(2) 398, 421 (2009). (להלן: "בג"ץ עמותת "נוער כהלכה").

⁴⁹ בג"ץ 2599/00 ית"ד עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834, 847. (להלן: "בג"ץ ית"ד").
⁵⁰ בג"ץ 5989/07 אלוי"ט – האגודה הלאומית לילדים אוטיסטים נ' שרת החינוך (פורסם בנבו, 01.03.2011). (להלן: "בג"ץ אלוי"ט").

⁵¹ מריה רבינוביץ "מידע על מקרי אלימות בגירים כלפי ילדים בגיל הרך בעת שהותם במסגרות חינוכיות טיפוליות ועל טיפול הרשויות במקרים אלה" מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 באוגוסט 2019.

רק ב-7% מהמקרים. מכאן שישנן מעט מאוד הרשעות בעבירות אלו. זאת ועוד גם במקרים בהם ניתנה הרשעה העונשים היו קלים מאוד, כאשר רוב הענישה נעה בין עבודות שירות למאסר קצר בפועל. העונש הגבוה ביותר שניתן לגנות מתעללת בעשור האחרון היה שנה וחצי.⁵² יובהר כי לצד רף הענישה הנמוך, השופטים מדגישים כי מעשים אלו של התעללות בחסרי ישע חמורים מאוד.

בפס"ד לנדצ'מן,⁵³ סקר השופט אורינב את מדיניות הענישה בעבירות של התעללות בפעוטות חסרי ישע על ידי הגנות. נביא חלק מהסקירה להלן: גנת השכיבה ילדים לישון באגרסיביות תוך שהיא משליכה אותם בחוזקה על המזרונים ואף תופסת בשערו של אחד מהילדים וזורקת אותו, נגזר עליה עונש של מאסר מותנה, פיצוי וקנס.⁵⁴ גנת שדחפה קטין בחוזקה והורשעה בתקיפה, נגזר עליה עונש של מאסר מותנה, שירות לציבור, קנס ופיצוי.⁵⁵ סייעת הושיבה פעוט על הרצפה הניחה עליו כיסא והתיישרה עליו מבלי לאפשר לו לצאת, היא הורשעה בתקיפת קטין, נגזר עליה עונש של מאסר בפועל בן 3 חודשים שירוצה בדרך של עבודות שירות, מאסר מותנה, קנס ופיצוי.⁵⁶

ענישה מקלה בעבירה כה חמורה של התעללות בפעוטות, ואף הימנעות מהרשעה, אינן מאפשרות טיפול תקין בתופעה ואף פוגעות בהרתעה. **בפסק דין לנדצ'מן**, ציין השופט אורינב כי הימנעות מהרשעה תעצים את הפגיעה בערך השמירה על חייהם של פעוטות ובנוסף תפגע באמון הציבור וביכולתן של כלל המערכות החינוכיות והמשפטיות לספק הגנה לפעוטות וסביבה בטוחה לילדיהם.

בפס"ד כחלון,⁵⁷ השופטת סלוטקי מציינת החשיבות הרבה של המיומנות שצריכה להיות לגנות ואת תכונת הסבלנות שצריכה להיות מנת חלקן מפאת חשיבותו של תפקיד זה. אך נדמה כי סל תכונות אלו, ורכישת המיומנות הנדרשת אינם דבר של מה בכך ואינם מנת חלקם של כל אדם. בניגוד לכך, ולמרות ההבנה הזו, כיום ישנו פיקוח רק על מסגרות שיש בהן שבעה פעוטות ומעלה.⁵⁸ מכאן שבגנים בהם ישנם פחות משבעה פעוטות **אין פיקוח** על הכשרת הגנות ועל הקניית כישורים. במסגרות אלו שאינן מפוקחות על ידי משרד הרווחה, אין הסדרה להגדרת תנאי הסף להכשרת הצוות ולעיתים אין תנאי סף כלל.⁵⁹ מצב זה מביא לכך שהרבה גנות ללא כישורים לוקחות על עצמן טיפול בפעוטות בתשלום על אף שאין להן את הכישורים הנדרשים לבצע את העבודה כראוי. הלחץ הרב בו נתונות הגנות, לצד העובדה שחלקן נעדרות המיומנות הנדרשת מביא לעיתים את הגנות לפרוק את תסכולן על הפעוטות חסרי הישע, תסכול אשר מתבטא באלימות שגורמת במקרים חריגים אף למוות.⁶⁰

מסקנות:

כפי שראינו אחת הבעיות המרכזיות והמדאיגות שנצפו בתקופה האחרונה היא תופעת האלימות נגד פעוטות.

⁵² שם.

⁵³ ת"פ (שלום אי) 47170-09-17 מדינת ישראל פמ"ד נ' לידיה לנדצ'מן, 14 – 15 (פורסם בנבו, 29.01.2019). (להלן: "פס"ד לנדצ'מן").

⁵⁴ ת"פ (שלום – רח"י) 25503-07-15 פרקליטות מחוז מרכז נ' סרבי (23/01/18).

⁵⁵ ת"פ (שלום ת"א) 13877-06-15 פרקליטות מחוז תל – אביב נ' אסתר רז (27/1/16).

⁵⁶ ת"פ (שלום רמי) 9079-08-17 מדינת ישראל נ' ברגמן (13/09/18).

⁵⁷ ת"פ (מחוזי ב"ש) 8100/04 מדינת ישראל נ' כחלון אהובה (פורסם בנבו, 06.03.2008). (להלן: "פס"ד כחלון").

⁵⁸ חוק הפיקוח על מעונות יום, תשע"ט-2018.

⁵⁹ מריה רבינוביץ, "מסגרות לילדים בגיל הרך" מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביולי 2019. עמ' 25.

⁶⁰ ת"פ (מחוזי מרכז) 24262-06-18 מדינת ישראל נ' אינה סקיבנקו (פורסם בנבו, 14.07.2019).

1. בפסיקה נקבע כי על המדינה לתקצב את החינוך מאחר וזו זכות בעלת יסוד חיובי. אם כך הדבר, ייתכן וראוי כי המדינה תעניק סיוע תקציבי ואף חינוך חינם לא רק לגילאי 18-3 אלא גם לגילאי 0-3.
2. השוואה לחינוך המיוחד – נקבע כי שיקולי תקציב אינם יכולים למנוע את זכותם של ילדים בעלי מוגבלויות לשוויון בחינוך, וזאת על מנת שיוכלו לממש את הפוטנציאל הטמון בהם. מכאן ניתן להקיש כי גם ילד רגיל זכאי לממש את הפוטנציאל שבו. וכאשר שיקולי תקציב מונעים זאת ממנו נוצרת אפליה.
3. הענישה בתחום – הענישה בתחום, כאשר ישנה הרשעה, היא קלה מאוד. נראה כי ענישה מקלה זו אינה תורמת להפחתת התופעה ופוגעת פגיעה חמורה בהרתעה של האנשים אשר מועדים לפגוע בפעוטות במסגרת עבודתם.

6. משפט משווה

במסמך זה נציג סקירה משווה של מדיניות החינוך בגיל הרך (0-3) במדינות בעולם. בסקירה יוצגו: מבנה החינוך בגיל הרך, דרך אסדרתו, רישוי, פיקוח ומימונו באמצעות המנגנונים השונים במדינות העולם. בפרט הסקירה תתמקד בתיאור מערך הטיפול בילדים בגיל הרך במדינות **בריטניה**, **שבדיה** ו**אוסטרליה** באופן מעמיק יותר מאחר ובשלושת המדינות הללו קודמו רפורמות משמעותיות הנוגעות לענייננו שיפורטו להלן.

אוסטרליה מקדמת בשנים האחרונות רפורמות שמטרתן להרחיב ולאחד את הרגולציה על מסגרות לגיל הרך ולהגדיל את שיעור הילדים המטופלים במסגרות הללו; **בריטניה** הכניסה את המסגרות לגיל הרך לפיקוח של משרד החינוך בסוף שנות ה-90 והרחיבה במידה ניכרת את ההטבות הכלכליות למשפחות שילדיהן מטופלים במסגרות הללו; **שבדיה** העבירה את האחריות לחינוך הגיל הרך למשרד החינוך בשנת 1998.

יש לציין כי מערכות החינוך והטיפול בגיל הרך בעולם שונות זו מזו במידה ניכרת. **ככלל, אפשר להבחין בין שני מודלים מרכזיים לארגון מערכת כזאת: התבנית המאוחדת והתבנית המפוצלת;**

במערכת מפוצלת האחריות לשירותי החינוך לגיל הרך והטיפול בו נחלקים בין כמה רשויות ממשלתיות: הטיפול בילדים במשך השנתיים או שלוש השנים שלפני כניסתם לבית-הספר היסודי מצוי באחריות משרד החינוך, בעוד שהשירות לתינוקות ולפעוטות הוא באחריות משרד אחר – על פי רוב אחד מן המשרדים לשירותים חברתיים. בדגם הקיצוני במערכת זו, המסגרות לטיפול בגיל הרך ומסגרות החינוך הקדם-יסודי נבדלות זו מזו בכל ההיבטים של עבודתן: ביעדים ובמטרות, במקורות המימון, באופן התפעול, ברגולציה שהן כפופות לה ובדרישות להכשרה של צוות המטפלים. על גישה זו נמתחה ביקורת בגין הפרגמנטציה, חוסר הרציפות בין השירותים והנטייה להשקעה נמוכה יותר בפעוטות. עם זאת, היא נפוצה ברבות ממדינות אירופה (אולם לא בכולן מופעל הדגם הקיצוני של מערכת מפוצלת).

לעומת מערכת מפוצלת, במערכת מאוחדת החינוך בגיל הרך ניתן במערכת חינוך אחת, המאורגנת כשלב חינוך אחד לכל הילדים שלפני גיל בית-ספר. לעתים קרובות הילדים לומדים במוסד אחד, שנתון

באחריות גורם ממשלתי ספציפי, כאשר אותו מוסד חינוכי הוא לרוב האחראי למתן שירותי חינוך, והוא בעל הנהלה אחת לכל הילדים בכל שכבות הגיל. בדרך כלל אין הבדל מבחינת רמות השכר וההכשרה בין מטפלים בילדים בשכבות גיל שונות. ניתן להניח שמאחר וכולם נמצאים באותה מערכת אין הבחנה ממשית ביניהם. המערכת המאוחדת פועלת גם היא במדינות אירופה, כשרבות ממדינות אלו העבירו את האחריות הכוללת למערכת החינוך לגיל הרך לידי רשויות החינוך בעשורים האחרונים.

באשר לסוגיית הרגולציה במדינות אחרות, הרגולציה בחינוך בגיל הרך מסדירה מגוון רחב של היבטים ובמסגרת מסמך זה נתמקד בשני היבטים מרכזיים: (א) זכאות לחינוך בגיל הרך מכוח חוק (ב) קביעת סטנדרטים מינימליים;

א. זכאות לחינוך בגיל הרך מכוח חוק:

רוב מדינות אירופה מחויבות לתת לילדים שנה אחת של חינוך קדם-יסודי לפחות, אם באמצעות זכאות לחינוך בגיל הרך מכוח חוק ואם באמצעות קביעת גיל חינוך חובה בגיל הרך. מדינות אירופה בהן נקבע בחוק זכאות לחינוך בגיל הרך, נבדלות באופן ניכר בכל הנוגע לגיל שבו מוקנית הזכאות, למספר שעות השעות במסגרות ולהיקף התשלום המוטל על ההורים בגין הטיפול.

שבע מדינות אירופאיות – דנמרק, גרמניה, אסטוניה, סלובניה, פינלנד, שבדיה ונורבגיה מבטיחות מקום במסגרת לגיל הרך לכל ילד סמוך ללידה. בכל שאר מדינות אירופה יש **מרווח של שנתיים לפחות** בין סיום חופשת הלידה בתשלום לבין הגיל שבו הילדים זכאים למקום במסגרת חינוך לגיל הרך. בשליש ממדינות אירופה, הזכאות לחינוך מוקנית מגיל שלוש או מעט קודם לכן והחינוך ניתן חינם. בשאר המדינות הזכאות ניתנת בגיל ארבע או חמש – שנה או שנתיים לפני תחילת בית-הספר היסודי.

ב. בחינת קביעת סטנדרטים מינימליים במסגרות לגיל הרך:

במרבית המדינות יש אסדרה מרכזית לקביעת מספר הילדים לאיש צוות או מספר הילדים בקבוצה במסגרות קבוצתיות לגיל הרך. לפי נתוני ה-OECD ב-16 מדינות הארגון שבהן נקבע יחס מרבי בין מספר אנשי צוות למספר ילדים במסגרות לגיל הרך, היחס הממוצע הוא שבעה ילדים לאיש צוות. במסגרות החינוך הקדם-יסודי ובגני ילדים הממוצע ב-19 ממדינות ה-OECD הוא 18 ילדים לאיש צוות.

באשר לאופן הכשרת אנשי הצוות במסגרות לגיל הרך ותנאי העסקתם, גם אלו נתונים תחת רגולציה. במדינות שיש בהן מערכת מאוחדת והחינוך בגיל הרך ניתן כשלב אחד, ההכשרה המינימלית הנדרשת מאנשי צוות במסגרות לפעוטות זהה לזאת שנדרשת מאנשי צוות במסגרות לילדים גדולים יותר, והיא, על פי רוב, הכשרה אקדמית, בעיקר לאנשי החינוך בגן. במדינות שיש בהן מערכת מפוצלת ההכשרה הנדרשת מאנשי הצוות במסגרות לפעוטות מעטה מזו הנדרשת מאנשי הצוות בגני הילדים.

תהליכי הרישוי והפיקוח על מסגרות לגיל הרך נועדו לוודא כי שירותים אלו עומדים בדרישות איכות ומהימנות מינימליות ולקדם שיפור מתמיד באיכות המסגרות. מסגרות חדשות נדרשות לעבור הליך של רישוי, ואילו מסגרות קיימות נתונות לפיקוח ולהערכה במועדים קבועים, בדרך כלל על-די גורמים מחוץ למסגרת.

אופן ארגון הרישוי והפיקוח על מסגרות לגיל הרך מורכב ושונה בכל מדינה, בהתחשב במבנה הממשל ובמערכת החינוך בה. לעתים קרובות רשויות שונות, אף ברמות שונות של ממשל, הן בעלות סמכויות בתהליכי הרישוי של מסגרות לגיל הרך והן בפיקוח עליהן. בתהליך עשויים להיות מעורבים גופים עצמאיים, ממשלתיים או פרטיים, שהם בעלי סמכויות בעניין זה. בכמה מדינות, למשל בריטניה, אוסטרליה ונורבגיה, מתנהלות בשנים האחרונות רפורמות שמטרתן האחדה של פעולות הפיקוח וקביעת סטנדרטים ברורים לביצוען.

ככלל, יש שני סוגים מרכזיים של מודלים: (1) מודלים של "צד הביקוש" - שבמסגרתם המימון ניתן ישירות להורים באמצעות הטבות מס או שוברים. (2) מודלים של "צד ההיצע" - שבמסגרתם המדינה או השלטון המקומי תומכים כלכלית במסגרות לגיל הרך ובכך נותנים תמריץ לפתיחתן של מסגרות נוספות, או לחלופין מפעילים בעצמם מסגרות לגיל הרך באופן ישיר ומלא ובכך מגדילים את היצע המסגרות.⁶¹

מדינות רבות משתמשות במקביל במודלים שונים או במנגנונים משולבים כדי להגדיל את התמיכה הניתנת למשפחות ולאפשר למרב המשפחות לקבל סיוע בטיפול בילדיהם. ההבדלים בין המדינות מבחינת היקף הסיוע הניתן למשפחות הם גדולים, ויוצרים פערים של ממש בין המדינות בעלויות נטו של מסגרות טיפול לגיל הרך ובשיעורן מהכנסת המשפחה. על-פי נתונים שאסף ארגון ה-OECD בנושא זה, העלות השנתית הממוצעת של מסגרת לגיל הרך עומדת על 8.13% מההכנסה הממוצעת השנתית של המשפחה. בהרבה ממדינות אירופה עלות זו נמוכה במידה ניכרת מן הממוצע ומגיעה לאחוזים אחדים מהכנסת המשפחה, ואילו בארה"ב ובאירלנד עלות מסגרת לגיל הרך היא בין 40%-50% מן ההכנסה של משפחה ממוצעת.

כעת, נתאר את המצב בשלושת המדינות **בריטניה, שבדיה ואוסטרליה** באופן מעמיק יותר מאחר ובשלושתן קודמו רפורמות משמעותיות הנוגעות לענייננו שיפורטו להלן:

❖ אוסטרליה

החינוך בגיל הרך באוסטרליה ניתן רובו ככולו במסגרות פרטיות, אף כי בשתי מדינות ביבשת זו פועלת גם מערכת חינוך ציבורית עבור ילדים בשנה או שנתיים שלפני כניסתם למערכת החינוך היסודי. יובהר כי באוסטרליה אין זכאות לפי חוק לחינוך בגיל הרך, אך בשנת 2010 החל הממשל הפדרלי במהלך להאחדת הרגולציה והפיקוח על החינוך בגיל הרך. בין השאר הוקמה "מסגרת איכות לאומית" – Framework Quality National שבה ארבעה מרכיבים: חקיקת חוקים ותקנות מקבילים בכל אחת מן המדינות והטריטוריות, יצירת מדד איכות לאומי בעל מעמד סטטוטורי, גיבוש תהליך אחיד להערכת המסגרות ולדירוגן והקמת גוף עצמאי הממונה על יישום המסגרת הלאומית לאיכות – Australian Children's Education and Care Quality Authority.⁶²

מימון החינוך בגיל הרך באוסטרליה נעשה בעיקר באמצעות שוברים הניתנים לכל משפחה המעוניינת בכך. מנגנון זה מאפשר למשפחות לקבל במקביל מספר מענקים, המכסים יחד חלק גדול מעלויות

⁶¹ כרמל מעוז-דותן, שוברים לסבסוד מסגרות לגיל הרך, **משרד התמ"ת**, דצמבר 2012.
⁶² Ibid., Guide to the Education and Care Services National Law and The Education and Care Services National Regulations 2011, June 2014 125 Ibid., Governance Arrangements – Who

החינוך בגיל הרך. בשנים הקרובות צפויים שינויים במנגנון המימון של מסגרות לגיל הרך כדי להפוך אותו לפשוט וגמיש יותר.^{64,63}

❖ בריטניה

מערכת החינוך לגיל הרך בבריטניה מבוססת על מפעילים פרטיים במימון ציבורי, אשר נתונים תחת רגולציה ופיקוח מקיפים. בעשורים האחרונים חלו במדיניות החינוך בגיל הרך שינויים של ממש, שהרחיבו בהדרגה את קהל היעד הנתמך על-ידי המערכת מילדים בסיכון בלבד, לכלל האוכלוסייה (אף כי עדיין יש דגש על ילדים מאוכלוסיות מוחלשות). בנוסף, במסגרת שינויים אלו המדינה הגבירה את הפיקוח, מתוך התפיסה שיש חשיבות לאיכות המסגרות לשם התפתחות הילדים וקידום שוויון.⁶⁵

הורים לילדים מתחת לגיל 3 יכולים לרשום את ילדיהם למסגרות פרטיות כאשר על הרשויות המקומיות מוטלת חובה מכוח חוק להבטיח מקום במסגרות לגיל הרך לילדים להורים עובדים, לומדים או בהכשרה מקצועית.

באשר לילדים גדולים יותר, בעשורים האחרונים הורחבה בהדרגה הזכאות לחינוך בגיל הרך. כיום זכאים כל הילדים מגיל 3 ומעלה ל-15 שעות שבועיות של חינוך עד היקף של 38 שבועות בשנה. ילדים מגיל שנתיים השייכים לאוכלוסיות בסיכון זכאים גם הם לחינוך במסגרות לגיל הרך. כל המסגרות לגיל הרך כפופות ל-OFSTED הגוף האחראי על הפיקוח על מוסדות החינוך במדינה (The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills).⁶⁶ זאת ועוד, המדינה מחויבת על פי חוק לקבוע דרישות ברורות ללמידה, להתפתחות ולרווחת הילדים במסגרות לגיל הרך. יצוין כי המסמך שבו מפורטות דרישות אלו – Framework Stage Foundation Years Early – הוא בעל מעמד סטטוטורי.

❖ שבדיה

בשבדיה יש מערכת ציבורית למתן חינוך בגיל הרך **מגיל שנה עד גיל חינוך חובה**. הרשויות המקומיות מחויבות להבטיח מקום במסגרת לגיל הרך לכל הילדים מגיל שנה ואילך שהוריהם עובדים או לומדים. חוק החינוך השבדי קובע הנחיות כלליות בדבר איכות הטיפול בגני הילדים. הרשויות המקומיות יכולות לקבוע כללים ברורים לפעילות בגני הילדים בהתאם לסדר העדיפויות שלהן, והן מפקחות על העמידה בהם. אולם ההאחריות הכוללת לפיקוח על גני הילדים נתונה בידי הפיקוח הממשלתי על בתי הספר.⁶⁷

לסיכום, לשיפור איכות החינוך בגיל הרך נודעת חשיבות רבה בעולם כולו ולראיה לכך, בשנת 2011 הודיעה נציבות האיחוד האירופי על קביעת יעדים בתחום החינוך בגיל הרך במסגרת התוכנית האסטרטגית "אירופה 2020". הנציבות דרשה ממדינות האיחוד לשפר את הנגישות של החינוך בגיל הרך לכלל האוכלוסייה ולפעול לשיפור איכותן של מסגרות הטיפול לגיל הרך.⁶⁸

⁶³ יש שובר ויש מענק - שובר עוזר בחלק גדול משכר הלימוד, בעוד מענקים ניתנים למשפחות הזקוקות להם.

⁶⁴ Australian Government, Department of Human Services, Child Care Benefits 126

⁶⁵ סמדר מושל, הפוליטיקה של מדינת הרווחה הרגולטורית – מדיניות המסגרות לגיל הרך (לידה עד שלוש) בישראל 132 בפרספקטיבה השוואתית, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, **האוניברסיטה העברית**, דצמבר 2014.

⁶⁶ 133 United Kingdom Legislation, Childcare Act 2006

⁶⁷ 142 The Swedish National Agency for Education – Skolverket

⁶⁸ European Commission, Communication from the Commission, "Early Childhood Education and Care: Providing all our Children with the best start for the world of tomorrow", Brussels, February 17th, 2011

בפתח ההחלטה הכותבים מפרטים את תרומתו הרחבה של חינוך איכותי בגיל הרך מבחינה חברתית, כלכלית וחינוכית מתוך התמקדות בתרומתו לילדים מאוכלוסיות מוחלשות. לדבריהם, לחינוך בגיל הרך יש תפקיד חיוני בהנחת הבסיס לשיפור המיומנויות העתידיות של האוכלוסייה וליצירת כוח עבודה מיומן יותר, שיכול להסתגל לסביבה הטכנולוגית המשתנה ולתרום לה. יש עדויות מחקריות ברורות שחינוך איכותי בגיל הרך מוביל להישגים גבוהים יותר במבחנים הבינלאומיים - "פיזה" ו"פירלס".⁶⁹

בנוסף, חינוך איכותי בגיל הרך מאפשר להורים לאזן טוב יותר בין האחריות לעבודה לאחריות למשפחתם ומביא להגדלת שיעור התעסוקה של הורים. בהחלטת הנציבות האירופית מוצגת תרומתו המיוחדת של החינוך בגיל הרך לקבוצות מוחלשות, ובכללן מהגרים, בין השאר משום שהוא עשוי לסייע בהוצאת ילדים ממצבים של עוני וחוסר תפקוד במשפחה.⁷⁰

3. דיון והמלצות

הפתרונות אותם אנו מציעים שזורים זה בזה. בכדי להבטיח חינוך ראוי בגילאים 0-3 יש לפעול הן בפן של **חינוך חינוך מגיל אפס** אשר יאפשר לכל ההורים לשלוח את ילדהם לגנים, והן בפן של **הגדלת הפיקוח על המעונות השונים** אשר יסייע, עד כמה שאפשר, למנוע סביבה לא ראויה לילדים.

א. **הגדלת הפיקוח על המעונות השונים** – אחת הבעיות העיקריות בכך שהחינוך בגילאי 0-3 אינו מוסדר, הינה כאמור היעדר קביעה של תנאים מינימליים ואי-אכיפתם במסגרות לא מפקחות ומוכרות. מה גם, לפי הנתונים שהוצגו לעיל גם במסגרות המפוקחות האכיפה היא אינה מספקת. תנאים אלו הוסדרו, באופן חלקי, בחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות והתקנות שעתידות לצאת בעקבותיו ידרשו ממי שמבקש להפעיל פעוטון לעמוד במספר תנאים. מכאן, שבמסגרות בהן שוהים מתחת ל-7 ילדים אין חובת פיקוח. התוצאה היא שתקנות וחובות הקבועות בחוק אינן מתבצעות ונאכפות בגנים אלו.

לעובדה שחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות אינו חל על מסגרות בהן שוהים פחות משבעה ילדים יש השלכות משמעותיות. זאת, מאחר שאותם ילדים הנמצאים במסגרות אלו חשופים לאותן סכנות שהמחוקק מנסה להגן מפניהן. מצב דברים זה מוביל לכך שלא מתבצע פיקוח הבוחן האם לצוות הגן הכשרה מקצועית וידע לטפל בפעוטות, האם הצוות נעדר עבר פלילי והאם המבנה בו שוהים הילדים אכן בטוח ומותאם לצרכיהם. על כן אין כל ערובה לביטחונם של פעוטות אלו ולכך שמסופקים להם תנאי התפתחות נאותים.

לאור כל האמור לעיל, על מנת לאפשר לכל הילדים בגילאי 0-3 הגנה על שלומם והתפתחותם, יש להוריד את הרף של מספר הילדים השוהים בפעוטונים שממנו נדרש פיקוח לפי חוק הפיקוח על

⁶⁹ European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat, Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe, 2014 Edition, Eurydice and Eurostat Report, Luxembourg: Publications Office of the European Union

⁷⁰ European Commission, Communication from the Commission, "Early Childhood Education and Care: Providing all our Children with the best start for the world of tomorrow", Brussels, February 17th, 2011.

מעונות מ-7 פעוטונים ל-2 פעוטות ומעלה. כך שבתוספת הראשונה בחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018 מספר הילדים ישונה לשני ילדים.

הרציונאל העומד מאחורי ההצעה, היא שהחשש האמיתי מאלימות של גננות כלפי ילדים היא דווקא באותם משפחותונים בהם ישנה גננת אחת עם ארבעה ילדים, ללא כל פיקוח.

ב. חוק חינוך חינוך מגיל אפס – העובדה כי רוב הילדים הסובלים מחוסר התפתחותי במישור הוורבלי, החברתי והמוטורי מגיעים ממשפחות ממעמד סוציו אקונומי נמוך, מדגישה עד כמה חשוב החינוך בשנותיו הראשונות של התינוק.⁷¹ לא אחת נכתב במסמך זה כי בגילאי 0-3 המוח של האדם מתפתח, והחינוך שהילד מקבל בגילאים אלו קריטי ליכולותיו בהמשך. ככל שצמצום הפערים הוא אכן יעד אותו מעוניינים לקדם יש לפעול לטובת צמצום הפערים כבר בגיל הרך ולא רק בשלבים מאוחרים יותר לאחר שהפערים הראשוניים התרחבו, זאת על מנת לצמצם את הפער באופן יותר אפקטיבי ובעלות נמוכה יותר. לעמדתנו, ניתן לקדם מטרה זו באמצעות חוק חינוך חובה מגיל אפס.

בניגוד למתנגדים לחוק חינוך מגיל אפס, אנו הראנו מדוע חוק זה הינו דווקא משתלם;

(א) אומנם החלת החוק עשויה לעלות למדינה מליוני שקלים, אך לאור הממצאים של יוזמה זו, אנו סבורים שזוהי השקעה אשר תשתלם בעתיד למדינה, וטמונים בה יתרונות רבים. כמו המחקר שהובא לדוגמה בפרק הרקע לפיו "... הציג הבנק העולמי נתון לפיו, כל דולר שהושקע בילד בגיל הרך, עתיד להניב החזר של בין 6 ל-17 דולר".

(ב) הביקורת על כך שהתשלום ימשיך להיות בפועל מכיס האזרח הינה נכונה. עם זאת זהו אינטרס של כלל החברה כי ילדים בגילאי 0-3 יקבלו חינוך חינוך חינוך. ההבדל הוא שכעת התשלום לא יצא רק מכיס ההורים, אלא יתחלק בין כלל האוכלוסייה, ומבחינת האינטרס הכללי זה משתלם לרובה של האוכלוסייה.

אכן חינוך חינוך לא יבטיח שהילדים יקבלו חינוך איכותי, אך בשילוב עם פיקוח הדוק, מטרה זו עשויה להתקבל בצורה הטובה ביותר.

חוק חינוך חובה מגיל אפס יאפשר להשיג שתי מטרות במקביל;

(1) החוק יחייב את המדינה לספק את השירות לכלל ההורים ולפקח על איכות המוצר, דבר שיוביל לצמצום הפערים העתידיים בין הילדים מהמעמדות הסוציו-אקונומיות השונים; בנוסף הוא יחייב את ההורים לשלוח את ילדיהם למסגרות חינוכיות. המצב הקיים מגדיל את הפערים החברתיים בין הפעוטות, וכן מונע מהורים לחזור לעבודתם לאחר לידת הילד. לבסוף החינוך בגילאים אלו יינתן בחינם לכל נפש, דבר אשר יתמרץ הורים לשלוח את ילדיהם למסגרת חינוכית שתספק את צרכי ילדיהם באופן שלם יותר מאחר והם לא יצטרכו לשאת בנטל התשלום.

⁷¹ עמרי זרחוביץ' "המדינה חוסכת על חינוך בגיל הרך, ומשלמת ביוקר בהמשך" גלובס (06.08.2018) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001248851>

דצמבר, 2020

כמו כן, כמובן שיש מקרים בהם הורים רוצים לגדל את ילדיהם מחוץ למסגרת, לדוגמה, חינוך ביתי. כל עוד אותם הורים מספקים את מלוא הצרכים של ילדיהם, אין לחייב את אותם הורים לשלוח את ילדיהם למסגרות השונות.

(2) החוק יאפשר **יציאה של נשים למעגל העבודה** – מי שנשאר לרוב עם הילדים בבתי הן האמהות. חינוך חינוך מגיל אפס יאפשר את השתלבותן בשוק העבודה, וכפועל יוצא יגדיל את השוויון המגדרי, ישפר את המצב הכלכלי באותה משפחה, מאחר ויתווסף מקור הכנסה נוסף, וכן יגדיל את הכנסת המדינה ממיסים ותפחית את הוצאות הביטוח הלאומי על קצבאות, מאחר וסביר להניח כי המצב הכלכלי באותן משפחות ישתפר.

ג. **אימוץ המודל השבדי** – מודל בו יש מערכת ציבורית למתן חינוך בגיל הרך מגיל שנה עד גיל חינוך חובה. זאת ביחד עם אחריות מוגברת על הרשויות המקומיות, תוך המשכת הפיקוח הממשלתי על הגנים. מצידן של הרשויות המקומיות, הן יהיו מחויבות להבטיח מקום במסגרת לגיל הרך לכל הילדים מגיל שנה ואילך שהוריהם עובדים או לומדים באמצעות מודל ההיצע (תמיכה כספית במסגרות). עם זאת, האחריות הכוללת לפיקוח על גני הילדים תיוותר בידי הפיקוח הממשלתי.

מסמך זה נכתב ע"י: ראש הצוות – שיר בן עזרא, תמיר פרי, הדס מינס, מיתר חגיבי ורז פתחי;
נבדק ואושר לפרסום ע"י: מנהלת הסניף – זוהר זמיר; נציגת צוות מחקר – אביגיל פלג;
אושר לפרסום ע"י: מטר בן ישי, מנכ"ל ארגון "עומק".