منتدى التعايش السلمي في النقب من أجل ألمساواه ألمدنية
פורום דו קיום בנגב לשוויון אזרחי
Negev Coexistence Forum for Civil Equality

מסגרות לגיל הרך כמנוף לצמצום פערים

מעונות יום בקהילה הבדואית בנגב

פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי | ארגון ערבי-יהודי שהוקם בשנת 1997 על ידי תושבים יהודים וערבים בנגב, במטרה לשמש מסגרת לשיתוף פעולה יהודי-ערבי כבסיס למאבק משותף לשוויון זכויות אזרחי. הפורום מנהל מאבקים נגד אפליה בתעסוקה ובשירותים, מאבקים לצדק חלוקתי, ולמען מציאת פתרונות הולמים לתושבי הכפרים הבלתי-מוכרים. במרכז פעילות הפורום עומד עידוד השותפות היהודית-ערבית במאבק למען זכויות אזרח ושוויון אזרחי לערביי הנגב. הפעילות והפרויקטים של הארגון מבוססים תמיד על פעילות משותפת ערבית-יהודית.

תחקיר: שרה הוזייל, טל אברך ושמוליק דוד (שתיל- הקרן החדשה לישראל).

כתיבה: שמוליק דוד וטל אברך

עריכה: חיה נח וטל אברך

תמונת שער: שרה הוזייל, מעון יום בחוּרָה, 2018.

תמונה אחורית: שרה הוזייל, מעון יום בתַל אַס-סַבַּע, 2019.

אנו מודים לארגון "מזון" על תרומתו הנדיבה לפרוייקט תעסוקת נשים ערביות בנגב, שבמסגרתו נערך התחקיר אודות המסגרות לגיל הרך.

על פי דרישת החוק, פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי גאה לציין כי כתוצאה משיתוף פעולה עם מדינות ידידותיות וארגונים בינלאומיים שמקדמים זכויות אדם, רוב המימון לפעילותנו מגיע מ"ישויות מדיניות זרות."

תוכן עניינים

2. הקדמה . . . . . עמ' 4-6

3. חשיבות מעונות היום להתפתחותם של ילדים . . . . . .עמ' 6-7

4. מעונות יום כמסגרת חינוכית ואמצעי לקידום תעסוקה . . . . . .עמ' 7-8

5. פערים בשיעור הביסוי. . . . . .עמ' 9-10

6. מיקום, בנייה והתפתחות מעונות היום ביישובים הבדואים בנגב. . . . . .עמ' 10-13

7. חסמים המונעים הנגשה שוויונית של מעונות יום ברשויות הבדואיות בנגב. . . . . .עמ' 13-21

8. סיכום והמלצות . . . . . .עמ' 22-25

9. נספחים. . . . . .עמ' 27-32

2. הקדמה

במדינות המערב מקובל כי המדינה מקדמת שירותים לילדי הגיל הרך שיעדם כפול, ומהווים מענה הן לצורך חינוכי/חברתי והן לצורך כלכלי. ראשית, המסגרת מיועדת לחנך ולטפח את הידע, המיומנויות והכישורים של הפעוטות וכך להכינם לשלבים הבאים בחייהם, ובפרט ללימודים בבית הספר. מסגרות אלו הן בעלות חשיבות מכרעת בהתפתחותם של ילדים ופעוטות. ילדים הנמצאים במסגרת לקויה, או גרוע מכך ללא מסגרת כלל, יתקשו לרכוש כלים וכישורים בסיסיים שישרתו אותם לאורך כל חייהם.[1]

שנית, מסגרות הגיל הרך משרתות גם צורך כלכלי. שהותם של הילדים במסגרת מאפשרת להורים להשתתף בכוח העבודה, לסייע בפרנסת המשפחה, ולתרום תרומה כלכלית למשק. בפרט, מסגרות אלו מאפשרות לנשים, אשר נטל גידול הילדים נופל בדרך כלל בחלקן, לצאת ולהשתלב בשוק העבודה באופן רציף. בהיעדר נגישות גיאוגרפית ו/או כלכלית למסגרות לטיפול וחינוך ילדים בגיל הרך, אימהות (בד"ב) הן אלו שנאלצות לוותר על השתתפותן בשוק העבודה. עבור משפחות עובדים שרמת השתכרותם נמוכה, מסגרות חינוך מסובסדות לגיל הרך חיוניות, מאחר והן מאפשרות לשני בני הזוג לצאת לעבודה, ולהבטיח הכנסה בסיסית למשפחה.[2]

בישראל, השירותים הציבוריים לילדים בגיל הרך אינם זוכים להשקעה תקציבית רבה. לפי נתוני ה-OECD, ההוצאה הלאומית לילד בגילאי לידה עד שלוש נמוכה מהממוצע במדינות המפותחות, כאשר זו הגיעה בשנת 2016 ל-2,971 דולר לילד בשנה – לעומת 12,080 דולר בממוצע במדינות ה-OECD.[3] רק כשליש מהילדים בגיל הרך מבקרים במסגרות המפוקחות

---

[1] סמדר מושל, 2015. סקירה ספרותית בנושא: "חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה", עמ' 1: https://tinyurl.com/so7tql7

[2] פורום דו-קיום בנגב, 2018. "מבט לתעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב: דו"ח לרגל יום האישה הבינלאומי, מרץ 2018", עמ' 20: https://tinyurl.com/yd85nhct

[3] OECD, 2019. "Providing Quality Early Childhood Education and Care", pp.234-236: https://tinyurl.com/rwrzsuk

ומסובסדות על ידי המדינה,[4] והמשמעות היא שרוב ההוצאה על חינוך לגיל הרך ממומנת על ידי ההורים. אחת ההשלכות של היעדר מסגרות ציבוריות נגישות וזולות היא פגיעה בהשתתפות נשים משכבות חברתיות-כלכליות מוחלשות בשוק העבודה.

אף שמומחים רבים המליצו להכפיף את שירותי החינוך לגיל הרך למשרד החינוך, כיום הם מצויים באחריותו של האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד העבודה והרווחה). שירותי המעונות מופעלים מתוקף שני חוקים עיקריים: חוק הפיקוח על המעונות;[5] וחוק פיקוח על מעונות יום לפעוטות (אוקטובר 2018),[6] שחלק מהוראותיו נכנסו לתוקף בשנת הלימודים תשע"ט-תשע"פ והיתרה תכנס לתוקף בהדרגה במהלך חמש השנים הבאות.[7]

בישראל, הקבלה של ילדיהם של אימהות עובדות למערכת המפוקחת מבוססת על קריטריונים אחידים שנקבעו על ידי משרד העבודה והרווחה, כאשר מטרת התמיכה היא "עידוד שילובן של אימהות בשוק העבודה."[8] הסיוע ניתן בעיקר לאימהות עובדות, אימהות לומדות ואימהות מובטלות הזכאיות לקבלת דמי אבטלה. הזכות להתקבל למעון יום מבוססת על קריטריון תעסוקתי: סטטוס תעסוקה ומספר שעות העבודה.[9]

---

[4] דו"ח ה-OECD מתייחס לכלל הילדים בגיל הרך, כולל אלה הנמצאים במסגרת פרטית.

[5] מדינת ישראל, חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965: https://tinyurl.com/y3rpek3p

[6] מדינת ישראל, חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט 2018: https://tinyurl.com/y6t9mryn

[7] מריה רבינוביץ', 2019. מסגרות לילדים בגיל הרך, *מרכז המחקר והמידע של הכנסת*, עמ' 2: https://tinyurl.com/y69hymff

[8] משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "מבחנים למתן תמיכות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למעונות יום ולמשפחתונים: השתתפות המדינה בעלות שכר לימוד במעון או במשפחתון, שנה"ל תשע"ח, עמ' 1: https://tinyurl.com/yxq92jdg

[9] כל זכות, דרגות השתתפות במימון מעונות יום ומשפחתונים (מושג), 19.02.2020: https://tinyurl.com/w45ym68

ממשלת ישראל קבעה לעצמה כיעד את הגדלת שיעורי התעסוקה של נשים ערביות עד ל-41% בשנת 2020.[10] ואולם, חלק מהפעולות המיועדות להשגת יעד זה אינן מתבצעות באופן הולם. בכל הנוגע לנשים ערביות בדואיות מהנגב, המדינה רחוקה אף יותר מהיעד. נכון לשנת 2016, רק כ-32% מן הנשים הבדואיות בנגב (גילאי 25-64) היו מועסקות.[11] שיעורי התעסוקה של נשים ערביות בדואיות אף נמוכים באופן ניכר מאלו של נשים יהודיות באזור הדרום.[12]

במסמך זה נבחן את שירותי מעונות היום ביישובי הקהילה הבדואית בנגב. תחילה נצביע על העיכוב הניכר והאפליה בפיתוח השירותים - כלומר הקמת המעונות והפעלתם. בהמשך נתמקד בחסמים לאכלוס מעונות שנבנו, ובפרט חסמים כלכליים. כמו כן נדון בהשלכות של העיכוב בפיתוח השירותים על תעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב ועל צמצום אי-השוויון.

בסיכום תוצג הטענה כי מסגרות מסובסדות ומפוקחות לגיל הרך עשויות לשמש **כלי משמעותי לצמצום פערים** חברתיים וכלכליים בישראל, ועל כן חיוני להבטיח כי מעונות היום יפרשו בכל היישובים הבדואים בנגב. כמו כן הכרחי כי השהייה במעונות תסובסד בשיעור העונה על צרכי הקהילה הבדואית בנגב, ומהווה מענה לאפליה המתמשכת ממנה היא סובלת.

---

[10] החלטת ממשלה מספר 1994, מיום 15.07.2010, הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020: https://tinyurl.com/ybk9mmh6

[11] משרד האוצר, "סקירה כלכלית שבועית 03 בנובמבר 2019", עמ' 11.

[12] פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, 2018. "מבט לתעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב: דו"ח לרגל יום האישה הבינלאומי, מרץ 2018", עמ' 16-25: https://tinyurl.com/yd85nhct

3. חשיבות המסגרות לגיל הרך להתפתחות הילד ולמתן שוויון הזדמנויות

בעשור האחרון, מתרבות ההוכחות לכך שקיימת זיקה חד משמעית בין חינוך איכותי לגיל הרך לבין התפתחות הפעוטות ושוויון הזדמנויות.[13] נמצא כי פערים בהישגים בין ילדים מתבטאים בשלבים מוקדמים מאוד של הינקות ולרוב מקורם בפערים סוציו-אקונומיים.[14] פערים אלו מעצבים את חייהם של ילדינו מן השנים הראשונות לחייהם ובאים לידי ביטוי גם בשלבים מאוחרים יותר של ההתפתחות, במערכת החינוך הפורמלית. מחקרים מעידים כי קיימים פערים קוגניטיביים ורגשיים בין ילדים ממשפחות במעמד סוציו-אקונומי גבוה לאלו המגיעים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, ופערים אלו מסתמנים כבר בגילאים מוקדמים מאוד.[15]

לאיכות מעון היום נודעת חשיבות רבה בצמצום הפערים ולהתפתחות הפעוטות. גודל הקבוצה והיחס בין מספר המטפלים למספר הילדים המבקרים במעון משפיעים על איכות המעון ואיכות השירותים שהוא מספק. כמו כן, חשוב לאפשר סביבה לימודית תומכת ולהבטיח אינטראקציה חיובית בין מטפלים לפעוטות. בפרט, על מנת שמעון יום יתרום להתפתחות הילד, חשוב לדאוג לטיפוח חינוכי-חברתי של הפעוטות. בנוסף, בכדי להבטיח טיפול איכותי, חיוני להקצות שעות הכשרה ופיתוח מקצועי לצוות המטפל.[16]

לנוכח האמור, ממשלת ישראל קבעה ביעד את "היפוך הפירמידה" ושדרוג מערכת החינוך בגיל הרך. ואולם, בפועל המשאבים שהוקצו למימוש יעד זה הינם מצומצמים. בשל כך רמת הנגישות של המסגרות לגיל הרך בישראל נמוכה, איכות הטיפול במוסדות הנה ירודה, ואילו העלויות המוטלות על

---

[13] מנואל טרכטנברג בשיתוף עם הדר זר-אביב, רון לייזר ואהוד עוזיאל, 2019. "היפוך הפירמידה", חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל. *מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית*, עמ' 4: https://tinyurl.com/ra6am74

[14] ראו הערה 1, עמ' 3.

[15] ראו הערה 1.

[16] ראו הערה 1, עמ' 8-9.

ההורים גבוהות ביותר. כלומר, השירות אינו שוויוני, כי אם אדרבא, תורם להרחבת הפערים.[17] כפי שהגדירה זאת סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, גברת סימה חדד, "אנחנו נותנים חינוך חלש לחלשים"[18]

4. מעונות יום כאמצעי לקידום תעסוקת נשים

מעון יום הינו אחד האמצעים להבטחת אפשרות של הורים, ובפרט נשים, ליטול חלק בשוק העבודה. בישראל מופעלים מעונות יום ציבוריים בסבסוד ממשלתי, הן עבור ילדי הורים עובדים והן עבור ילדים ממשפחות שנקבע כי מצבם הסוציו-אקונומי מצריך זאת, כאמצעי סיוע למשפחות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך. המעונות הציבוריים, להבדיל מן הפרטיים, מפוקחים על ידי משרד העבודה והרווחה.

חוק חינוך חובה בישראל חל על ילדים החל מגיל 3, כך שבין מועד סיום חופשת הלידה בתשלום לבין המועד בו חלה חובת המדינה לספק מסגרת חינוכית, קיימת תקופה בת שנתיים וחצי לפחות, בה הזכות לחינוך אינה מתורגמת להבטחת שירות ציבורי כללי הולם.

רוב הילדים בישראל בגילאי לידה עד 3 (כ-76% נכון לשנת 2016) שוהים במסגרות פרטיות, שאינן מפוקחות בידי משרד העבודה והרווחה ואינן זוכות לסבסוד ציבורי ורק מעטים מהילדים שוהים במסגרות מפוקחות. בחברה הערבית המצב חמור עוד יותר: בשנת 2016, רק כ-16% מן הילדים ביישובים הערביים בטווח הגילאים האמור בקרו במסגרות המפוקחות על ידי המדינה.[19] המצב בקהילה הבדואית גרוע יותר: בהסתמך על בדיקה שביצע פורום דו-קיום בנגב בשנת 2019, באזור הנגב, רק כ-750 ילדים

---

[17] מנואל טרכטנברג בשיתוף עם הדר זר-אביב, רון לייזר ואהוד עוזיאל, 2019. "היפוך הפירמידה", חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל. *מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית*, עמ' 4: https://tinyurl.com/ra6am74

[18] רפאלה גויכמן, כנס הדורות הבאים סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך: "אנחנו נותנים חינוך חלש לחלשים", TheMarker, 12.03.2019: https://tinyurl.com/svq62hw

[19] משרד המשפטים, 2018. "דו"ח מסכם: הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה", עמ' 130-131.

ערבים בדואים בגילאי הגיל הרך (המהווים כ- 2.5% מן האוכלוסייה בגילאים אלו) ביקרו במעונות יום מפוקחים.

משיחות שקיים הפורום עם מנהלי ומנהלות מחלקות הרווחה ועובדות מעונות היום ביישובים הבדואים, עולה כי רוב המשפחות אינן יכולות להרשות לעצמן לשאת בתשלום, או שאינן מעוניינות בשירות שכן התשלום מהווה נתח נכבד מהכנסתן. זאת, אף שלכאורה, עבור משפחות מעוטות יכולת, מסגרות חינוך מסובסדות לגיל הרך הן בגדר צורך חיוני, שכן הן עשויות לאפשר לשני בני הזוג לצאת לעבודה.[20]

באמור, הממשלה קבעה יעד לתעסוקת נשים ערביות בישראל- הגעה לשיעור תעסוקה של 41% בשנת 2020[21]. אם ממשלת ישראל מבקשת להתקדם, גם אם באיחור, למימוש יעדיה לקידום תעסוקת נשים ערביות, ובפרט באשר לתעסוקת נשים בדואיות בנגב, עליה להקל על נשים אלו את היציאה לעבודה.[22] לשם כך, יש להגביר את המאמץ להבטיח היצע מסגרות נגישות ולנקוט מדיניות המיועדת להסיר חסמים אחרים המקשים על יציאת נשים לעבודה, כגון: פיתוח מרכזי תעסוקה ואזורי תעשייה בקרבת היישובים הבדואים, קידום תחבורה ציבורית הולמת ונגישה, והתמודדות עם מכלול הבעיות של מוסדות החינוך בישובים הבדואים בנגב.[23]

הרחבת הנגישות למסגרות הגיל הרך בחברה הערבית הינה בעלת חשיבות כלכלית נכבדה, מבחינת תרומתה להגברת שילוב נשים בתעסוקה. תפישה

---

[20] משרד המשפטים, 2018. "דו"ח מסכם: הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה", עמ' 131-130.

[21] פוקס ופרידמן, 2018. נשים ערביות ישראליות שנכנסות לשוק העבודה: השכלה גבוהה, תעסוקה ושכר.

[22] משרד המשפטים, 2018. "דו"ח מסכם: הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה", עמ' 131. כדאי לכתוב במקום את כל מראה המקום: שם ע' 131

[23] פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, 2018. "מבט לתעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב: דו"ח לרגל יום האישה הבינלאומי, מרץ 2018", עמ' 25-16: https://tinyurl.com/yd85nhct

זו מקובלת כיום בקרב מקבלי ההחלטות, וזכתה לתמיכה בין השאר גם במסמכי המועצה הלאומית לכלכלה.[24]

[24] המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד החינוך והמשרד לשוויון חברתי, 2015. "טיפוח ומיצוי ההון האנושי בישראל - מערכת החינוך כמנוע לשילוב כלכלי חברתי של החברה הערבית, ניתוח השוואתי ועקרונות מנחים", עמ' 7: https://tinyurl.com/vulzpfa

5. פערים בשיעור הכיסוי: יהודים מול ערבים

ילדים המבקרים במעונות יום ובמסגרות מפוקחות אחרות של משרד העבודה והרווחה זכאים לסבסוד שכר הלימוד בשיעור שמשתנה על פי **מבחני הכנסת הורים**, כאשר מטרת התמיכה היא עידוד שילובן של נשים בתעסוקה.[25] מחקר שנערך במשרד הכלכלה ניתח את הנתונים אודות שנת 2013/2014 וזיהה פערים ניכרים בשיעור הכיסוי של שירותי המעונות והמשפחתונים המוכרים ברמה הארצית.

מהממצאים עולה כי דווקא האוכלוסייה החלשה ביותר נעזרת פחות במעונות יום ובמשפחתונים מוכרים, בהשוואה לאוכלוסייה המתגוררת ביישובי מעמד הביניים. שיעורי כיסוי נמוכים במיוחד נמצאו ביישובים ערביים.[26] ולהלן נפרט:

1. שיעור הכיסוי של המעונות והמשפחתונים המוכרים ברמה הארצית היה בשנה זו 24.2% (מתוכם, 20.3% במעונות).[27]
2. שיעור הכיסוי ב- 157 רשויות יהודיות היה כמעט כפול משיעור הכיסוי ב- 84 רשויות ערביות: 28.2% לעומת 15.7% בהתאמה.[28]
3. ברשויות היהודיות רוב הילדים שולבו במעונות, ברשויות הערביות - רובם שולבו במשפחתונים.[29]

---

[25] משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2018. "מבחנים למתן תמיכות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים האגף למעונות יום ולמשפחתונים השתתפות המדינה בעלות שכר לימוד במעון או במשפחתון", עמ' 2: https://tinyurl.com/yxq92jdg

[26] אסנת פיכטלברג ברמץ, 2016. שיעור הכיסוי של המעונות והמשפחתונים המוכרים לפי רשויות מקומיות. *משרד הכלכלה, מנהל מחקר וכלכלה*, עמ' 3: https://tinyurl.com/y6bb3wf7

[27] שם ע' 3. אסנת פיכטלברג ברמץ, 2016. שיעור הכיסוי של המעונות והמשפחתונים המוכרים לפי רשויות מקומיות. משרד הכלכלה, מנהל מחקר וכלכלה, עמ' 3: https://tinyurl.com/y6bb3wf7

[28] שם ע' 8. אסנת פיכטלברג ברמץ, 2016. שיעור הכיסוי של המעונות והמשפחתונים המוכרים לפי רשויות מקומיות. משרד הכלכלה, מנהל מחקר וכלכלה, עמ' 8: https://tinyurl.com/y6bb3wf7

[29] שם ע' 8.אסנת פיכטלברג ברמץ, 2016. שיעור הכיסוי של המעונות והמשפחתונים המוכרים לפי רשויות מקומיות. משרד הכלכלה, מנהל מחקר וכלכלה, עמ' 8: https://tinyurl.com/y6bb3wf7

4. ברשויות היהודיות פעלו 1,592 מעונות, לעומת 79 מעונות בלבד ברשויות הערביות. כלומר, על כל 20 מעונות ברשויות היהודיות, פעל מעון 1 ברשויות הערביות.[30]
5. מספר הילדים במסגרת המעונות והמשפחתונים ברשויות המקומיות הערביות עומד על כרבע ממספר הילדים ברשויות מקומיות יהודיות.[31]
6. בשנת 2019, נמצא כי שליש מהתקציב לסבסוד מעונות יום (390 מיליון מתוך תקציב של 1.2 מיליארד) ניתן למשפחות יהודיות חרדיות. נתונים אלו מעלים חשש לאפליה בין אוכלוסיות, ובפרט כלפי החברה הערבית.[32] לפי נתוני האגף למעונות יום, מספר הילדים הערבים השוהים במסגרות מפוקחות עמד על 8,522 בלבד (כ-7.9% מכלל הילדים השוהים במסגרות מפוקחות). **משמעות הנתונים היא כי פעוטות ערבים זוכים לפחות מ-8% מהשירותים לגיל הרך**[33].

6. הקמת מעונות יום ביישובים הערבים ובקהילה הבדואית בנגב

בעבר, הרוב המכריע של מעונות יום מסובסדים ומפוקחים לחינוך לגיל הרך הוקמו ללא תלות במצב התעסוקה באזור והתבססו בעיקר על מספר יחידות הדיור בשכונה. הצבת המעונות נקבעה, בד"כ, כאשר קמה שכונה חדשה, אך בניית מעון יום בשכונה קיימת הייתה כרוכה בהליך בירוקרטי מורכב ביותר עם בעיות בהקצאת קרקעות ומימון – תהליך שארך שנים רבות.[34]

---

[30] שם ע' 8.אסנת פיכטלברג ברמץ, 2016. שיעור הכיסוי של המעונות והמשפחתונים המוכרים לפי רשויות מקומיות. משרד הכלכלה, מנהל מחקר וכלכלה, עמ' 8: https://tinyurl.com/y6bb3wf7

[31] שם ע' 8.אסנת פיכטלברג ברמץ, 2016. שיעור הכיסוי של המעונות והמשפחתונים המוכרים לפי רשויות מקומיות. משרד הכלכלה, מנהל מחקר וכלכלה, עמ' 8: https://tinyurl.com/y6bb3wf7

[32] שחר אילן. שליש מתקציב סבסוד מעונות היום מגיע לידי האברכים, *כלכליסט*, 09.12.2019: https://tinyurl.com/ta36mgw

[33] שחר אילן, שליש מתקציב סבסוד מעונות היום מגיע לידי האברכים, *כלכליסט*, 09.12.2019: https://tinyurl.com/ta36mgw

[34] Ella Shachar, "A Longitudinal Study of the Effect of Subsidized Child Care on Maternal Earnings" – Discussion Paper, Bank of Israel, November 2019, p.13: https://tinyurl.com/rns2ws2

אף שבשנים האחרונות חל גידול מסוים במספר מעונות היום ביישובים הבדואים המוכרים בנגב, עדיין רוב הילדים הבדואים בגילאי לידה עד 3 אינם מבקרים במסגרות חינוכיות מוכרות ומסובסדות. לדוגמא, במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר, המספקות לפי עדותן שירותים לכ-77,000 איש,[35] פועל מעון יום אחד בלבד, הממוקם בכפר בִּיר הַדָּאג'.[36] מצב זה מנוגד בתכלית להבטחות הממשלה לצמצום הפערים ולמדיניות הגדלת ההשתתפות של נשים ערביות בשוק התעסוקה.

בשנת 2014 הכריז משרד הכלכלה, שהיה אחראי אז על בינוי המעונות, על שיטה חדשה ושוויונית יותר, לטענתו, לתקצוב המעונות ולבנייתם ובין השאר הובטח כי לפחות 20% מהמעונות יוקצו לציבור הערבי. בהמשך, במסגרת החלטת הממשלה 922, עלה שיעור זה ל- 25%.[37] החלטה זו הוצגה כצעד מובהק של העדפה מתקנת. בשנת 2018 עמד תקציב בינוי המעונות (כלל האוכלוסייה) על 371 מיליון ₪,[38] כאשר מתוך הקצאה זו 25% היו אמורים לעבור לרשויות הערביות. בשנת 2019, הוקצה סכום נוסף של 350 מיליון ₪ והובטח כי התקציב יסייע בבנייתם של למעלה מ-100 מעונות יום חדשים מדי שנה.[39]

במקביל הובטח כי תהליכי ההקמה של המעונות יתייעלו ויקוצרו, באמצעות הטלת האחריות על התכנון והבנייה על הרשויות המקומיות ולא על הארגונים המפעילים, כפי שהיה נהוג עד אז. בנוסף, הוצהר כי ישונה הנוהל

---

[35] משרד הפנים. המלצות הצוות לבחינת מענקי משרד הפנים בגין התושבים הרשומים בשבטים הבדואים בנגב. מוגש למנכ"ל המשרד מרדכי כהן. 26 נובמבר 2018. טבלה עמ' 15. הנתונים שמפרסמים משרדי ממשלה שונים זה מזה, וכך למשל לפי נתוני התמונה החינוכית של אתר משרד החינוך לשנת 2018 במ"א אלקסום 46,039 תושבים ובמ"א נווה מדבר 33,032. הנתונים נצפו ביום 23 נובמבר 2019.

[36] הערה: במועצה האזורית נווה מדבר נבנו שלושה מעונות יום אך טרם הופעלו. בינואר 2020 נפתח המעון הראשון בכפר בִּיר הַדָּאג'.

[37] הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת. מעקב אחר יישום בינוי מעונות יום - תקציבים וביצוע, פרוטוקול מס' 173. 19.06.2017.

[38] רונית ספיר, מ"שרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, דין וחשבון לשנת 2018", עמ' 218: https://tinyurl.com/v9rr7oh

[39] הודעת דובר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. "משרד העבודה והרווחה מתקצב ב- 350 מיליון בינוי מעונות יום חדשים ברשויות המקומיות לשנת 2019. 20.02.2019.

שלפיו, כאשר ברשויות בקהילות מעוטות אמצעים לא מצליחים לבנות בפועל מעונות, מועברות יתרות התקציב המיועדות להן לרשויות מבוססות.[40]

חרף התוכנית החדשה להאצת הבינוי, רבים מהכספים לא נוצלו כלל, וחלקם אף הושבו לאוצר המדינה: כך, למשל, בישיבת וועדת העבודה והרווחה ביולי 2018 התלונן שר הרווחה כי הוא "תקוע עם 100 מיליון שקל של חרדים וערבים", והאוצר מונע ממנו להסיט את התקציב לפריפריה.[41]

מנתונים שמסר האגף למעונות יום למרכז המחקר של הכנסת בתחילת שנת 2019 עולה כי מתוך 551 מעונות שתוכננו לבנייה בשנים 2014-2018, הסתיים עד אותו מועד תהליך הבנייה של 202 מעונות יום בלבד אשר קיבלו סמל מעון מוכר. כלומר, רק 37% מהמתוכנן הגיע לידי ביצוע.[42] מתוך 202 המעונות הללו, 13 מעונות בלבד נבנו בחברה הערבית, כלומר רק כ- 6% מהמבנים[43]. הדבר מצביע על כשל עמוק במימוש המדיניות שנועדה לצמצם את הפערים. נדמה כי בפועל, מהלכי היישום של מדיניות משרד העבודה והרווחה מעמיקים את הפערים.[44]

מבדיקת פורום דו-קיום בנגב עולה כי חרף החלטת הממשלה 922 בדבר העדפה מתקנת, לא מתקיימת עד כה בפועל הקצאה שוויונית לבניית מעונות יום לבדואים בנגב, שכן קצב הקמת המעונות, פתיחתם ואכלוסם איטי ביותר. הליכי התכנון והבנייה נמשכים גם כיום תקופות ארוכות,

---

[40] Ella Shachar, "A Longitudinal Study of the Effect of Subsidized Child Care on Maternal Earnings" – Discussion Paper, Bank of Israel, November 2019, p.13: https://tinyurl.com/rns2ws2

[41] ישיבת ועדת העבודה והרווחה ביום 2/7/2018 בנושא "דיווח שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים על פעילות משרדו- הצגת תוכניות עבודה ודיווח ביצוע".

[42] מריה רבינוביץ, שם, עמ' 24. ר' גם משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, תוכנית העבודה של המשרד לשנת 2019 (הוגש לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת ביום 02.07.2018). הערה: לפי מצגת של משרד העבודה והרווחה שהוגשה לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת ביולי 2018, נבנו בשנת 2017 - 134 מעונות יום, ובשנת 2018 – 108 מעונות יום. הסיבה לפער הדיווח אינה ברורה, וייתכן כי מדובר במספר המעונות שהוקצו להם אישורים תקציביים.

[43] מריה רבינוביץ, מסגרות לילדים בגיל הרך. מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 14 יולי 2019. עמ' 24.

[44] מריה רבינוביץ. מסגרות לילדים בגיל הרך. מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 14 יולי 2019.

ולעיתים האגף למעונות יום "מושך" חזרה תקציבים עקב עיכוב משמעותי בבניית המעונות ואף מעבירם לרשויות המבוססות (מנגנון "כל הקודם זוכה").[45] חרף הנוהל האמור להבטיח העדפה מתקנת, היישום במציאות עודו מפלה ומנציח את הפערים בין הפריפריה למרכז הארץ בכלל, ובין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הבדואית בנגב בפרט.

לפי בדיקת פורום דו קיום בנגב, שממצאיה מפורטים בנספח מס' 1 לדו"ח, כיום פעלו בשנת 2019 ברשויות הבדואיות בנגב 9 מעונות יום הפרושים בשש רשויות. בנוסף, מצויים 7 מעונות יום שבנייתם הסתיימה זה מכבר, אך הם אינם פעילים, ועומדים ריקים עקב חסמים המעכבים את פתיחתם ואכלוסם. מצב זה מעכב את מימוש השירות החינוכי לגיל הרך, כמו גם את השתלבות האימהות במעגל התעסוקה. כמו כן, הדחיות באכלוס המוסדות מעכבות את הגידול המיוחל בהכנסת המשפחות הבדואיות בנגב.

מעון יום לא פעיל בעיירה שְׁגִיב אַס-סַלָאם (שגב שלום). צילום: שרה הוזייל, 2019

[45] ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת בנושא "מעקב אחר יישום בינוי מעונות יום - תקציבים וביצוע", 19 ביוני 2017.

7. חסמים המונעים הקמת מעונות יום ברשויות הבדואיות בנגב

האגף למעונות יום אחראי על הרישוי, הפיקוח והסבסוד של מעונות יום ומשפחתונים לילדים בני שלוש ומטה. המעונות הזכאים ל"סמל" מהאגף נתונים לפיקוח והשהות בהם מזכה בסבסוד.

עד לשנת 2014 וכפי שציינו לעיל נהגה בישראל שיטה של בניית מעונות באמצעות הארגונים המפעילים אותם. נמצא, כי ארגונים אלו התקשו בעמידה במשימות התכנון והבנייה, ועל כן קצב הבינוי היה איטי, בפרט ביישובים מוחלשים ובחברה הערבית. באוגוסט שנת 2014 החליט משרד הכלכלה, שהיה אז ממונה על המעונות, לבטל את שיטת מתן התמיכה לארגונים ולרשתות לשם הקמת מעונות, אשר התבססה על מבחני תמיכה.

השיטה החדשה, שהתבססה על הקצאת תקציב לתכנון וכן לבינוי לרשויות המקומיות, נועדה להביא להאצה בקצב בינוי המעונות. שיטת המימון החדשה כללה שלושה מסלולי תקצוב: מסלול חדש לבינוי מואץ, מסלול מעבר המיועד להשלמת הטיפול בהקצאות קיימות, ומסלול מיוחד, "מסלול תכנון", המיועד לתת מענה לרשויות מוחלשות, המתקשות להקצות משאבים להשלמת תהליך התכנון עד לקבלת היתר בנייה. מסלול זה מסתיים בקבלת ההיתר ואז מוטל על הרשות המקומית להמשיך את ההליך במסלול החדש.[46] ואולם, בפועל, **נראה כי חרף שינוי השיטה, קצב הקמת המעונות עודנו איטי, והחסמים הניצבים בפני ההקמה וההפעלה הם רבים**.

בדיון שנערך בנושא בוועדה לקידום מעמד האישה במרץ 2018, הציגה עמותת סיכוי מיפוי "בעיות וחסמים המונעים הנגשה שוויונית של השירות".[47] חסמים אלו מוצאים ביטוי הן בפעולת הרשויות המקומיות והן

---

[46] מבקר המדינה, "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", דו"ח שנתי 66ג' לשנת 2016, עמ' 51.

[47] עמותת סיכוי, 2010. "מחסמים לסיכויים: מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל", עמ' 8.

בפעולת משרדי הממשלה. וראוי להעיר, כי גם כאשר החסמים באים לידי ביטוי ברמת הרשויות המקומיות, לא אחת הסמכות והיכולת המקצועית והכלכלית לטפל בהם מצויות בידי משרדי הממשלה.

7.1 חסמים בתחום התכנון: כללל, נמצא כי רוב הרשויות המקומיות הערביות אינן מגישות בקשות לפיתוח מעונות מאחר והן מתקשות בהתמודדות עם מגוון החסמים. גם במקרים בהם הוגשה בקשה, הן נכשלות לא אחת בקבלת האישור בגלל חסמים במנגנון ההגשה. רוב הרשויות המקומיות הערביות לא סיימו את שלב התכנון ולא הנפיקו היתר בנייה המאפשר להן להגיש בקשות ביניים לתקצוב. בפרט, בלט כי רשויות מקומיות ערביות רבות נמנעות מלהגיש בקשות לבינוי מעונות בשל העדר קרקע זמינה לבניה ובשל המחסור הרב בתוכניות מתאר בתוקף, המתאימות למציאות בשטח ומקצות קרקעות לצורכי ציבור. המצב ברשויות המקומיות הבדואיות חמור עוד יותר, היות ועל חלק גדול מן הקרקעות הפנויות ביישובים קיימות תביעות בעלות. זהו למשל המצב בעיירה כְּסִיפֵּה, שכרגע פועל בה רק מעון אחד. בניית המעון השני הוקפאה באמצע הביצוע ככל הנראה עקב התנגדותם של תובעי הבעלות על הקרקע.

7.2 חסמים בתחום ההיערכות: מחלקות ההנדסה ברבות מהרשויות המקומיות הערביות חלשות מבחינה מקצועית ומעוטות משאבים. ברבות מהן קיים מחסור רציני במהנדסים.[48] כמו כן, לא קיים בהן מנגנון יעיל של מיפוי צרכי היישוב וצרכי שכבת הגיל הרך ביישובים – בין אם ברמת משרדי הממשלה ובין אם ברמת הרשות המקומית. למשל, בעַרְעָרָה בנגב הוקם מעון שלטענת רבים מההורים נמצא במרחק ניכר מבתי הילדים. בשל המרחק ובהיעדר תחבורה ציבורית מספקת, נמנעו רוב ההורים מלרשום את ילדיהם למעון. ההורים נמקו זאת בקושי כלכלי לשלם הן עבור השהות במעון והן עבור הסעות.[49]

---

[48] ראסם חמאיסי 2019, תכנון ופיתוח הישובים הערבים בישראל. מרכז תמי שטינמץ למחקר שלום, אוניברסיטת תל אביב, עמ' 143-142.

[49] תחקיר פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, 2018-2019.

7.3 חסמים בתחום המימון: ברבות מהרשויות הערביות שורר חשש כי בניה של מעונות יום נוספים עלולה להיות כרוכה בעלויות בלתי צפויות בהיקף רחב, שידחקו את הרשות המקומית לחריגה מתקציבה ולגירעון כבד. מכיוון שמתן השירות שמספק מעון היום אינו מעוגן כחובה בחוק, בשונה מאספקת שירותי חינוך המחויבת לפי חוק לימוד חובה, הרשויות המקומיות המצויות במצוקה כלכלית מעניקות עדיפות למתן שירותי גן ושירותים אחרים שהן מחויבות לספק על פי חוק. חסם זה מעכב עד מאוד את בנייתם של מעונות היום.[50]

גם רשות שהחלה בבניה נתקלת בקשיים. לרוב, צצות עלויות נוספות שלא נכללות בתקציב הראשוני המתקבל מן האגף למעונות יום. רשויות הנמצאות באשכול סוציו-אקונומי 4-1 אינן מסוגלות לממן את העלויות הנוספות, ובמיוחד כך הרשויות הבדואיות בנגב שכולן מדורגות באשכול הסוציו-אקונומי הנמוך ביותר.

מעון יום אינו רק מסגרת המיועדת לשהייה בהשגחה: על מנת לטפח כישורים חברתיים, חינוכיים וקוגניטיביים, על המעון לספק שירותי חינוך וטיפוח איכותיים, ובכלל זאת ציוד הולם, מתקני חצר, צעצועים , משחקים ועוד. ברוב הרשויות המקומיות הבדואיות קיים חשש כי לא יהיה ביכולתן לממן את המעונות לטווח הארוך כך שיפעלו באופן סדיר. כך, למשל, היות ומשרד העבודה והרווחה אינו מתקצב באופן מלא את הצטיידות המעונות, הרשויות המקומיות מתקשות מאד לממן את השלמת ציודם. חסמים אלו יוצרים לא אחת מצב בו מבני מעון עומדים ריקים ואין יכולת להשתמש בהם. בפרט, ביישובים הבדואים קיים קושי בהקצאת משאבים להצטיידות: בעיירה הבדואית חוּרָה, למשל, קיים מזה שבע שנים מעון יום אחד פעיל

---

50 הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, "מעקב אחר יישום בינוי מעונות יום - תקציבים וביצוע", 19 ביוני 2017; הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, "מעקב אחר יישום בינוי מעונות יום – תקציבים וביצוע", 19 ביוני 2017; הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, "מעקב אחר יישום בינוי מעונות יום – תקציבים וביצוע", 13 במרץ 2018.

(מתוך 3 מעונות בנויים) אך לאורך כל תקופת פעולתו לא נמצא תקציב לחידוש הציוד הקיים בו או לתוספת ציוד.[51]

7.4 קשיים בתחום הבטחת רצף התכנון והבנייה: כפי שצוין, בנוהל החדש של אגף מעונות יום לא נמצא מענה לחסמי התכנון והבנייה הקיימים ברמת הרשויות. בנוסף, הנוהל פועל על פי עקרון "כל הקודם זוכה". כלומר, במידה והרשות אינה עומדת במועדי התשלום - ההרשאה להקמת מעון יום מבוטלת והכסף עובר לרשויות המבוססות. כך למשל, בשנת 2016, כ- 110 מיליון שקלים שנועדו לרשויות בדירוג סוציו-אקונומי נמוך לא נוצלו, מאחר והרשויות שזכו במימון לא הצליחו לעמוד בתנאי הראשון של הצגת חוזה עם קבלן. אותם תקציבים הועברו לרשויות אשר אינן מתקשות לעמוד בתשלומים השוטפים. על כן, בפועל, רשויות מבוססות נהנו מתקציבים שנועדו להגיע לרשויות באשכול 4-1.[52]

7.5 היעדר ליווי בפריצת חסמים: המשרד לשוויון חברתי התחייב בפני וועדת הכנסת לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי ללוות את הרשויות המקומיות שנמצאו בתהליך הבינוי ולסייע להן להשלים את תהליך הבקשה. ואולם בהמשך התברר, כי המשרד אינו מחובר למערכת המקוונת המטפלת בבקשות הבנייה של הרשויות ועל כן אין לו גישה לבקשות בבקשות שהוגשו. בשנים 2017-2018 תבעה יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה, ח"כ עאידה תומא סלימאן, פעם אחר פעם ממשרד העבודה והרווחה **להקים מנהלת שתלווה את הרשויות המקומיות בתהליך התכנון והבנייה ותפעל להסרת החסמים.**[53] נציגי משרד העבודה והרווחה הביעו נכונות לקדם מהלך כזה, ואולם מאוחר יותר חזרו בהם, ועקב כך המנהלת מעולם לא הוקמה.

---

[51] מתוך ביקורים שערך פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי כהכנה לכתיבת דוח זה.

[52] הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, "מעקב אחר יישום בינוי מעונות יום - תקציבים וביצוע", 19 ביוני 2017.

[53] הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, "מעקב אחר יישום בינוי מעונות יום – תקציבים וביצוע", 19 ביוני 2017; הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, "מעקב אחר יישום בינוי מעונות יום – תקציבים וביצוע", 13 במרץ 2018.

החסמים שנסקרו הביאו לכך שעד היום, ההבטחה לזרז את הבנייה ולהשוות את השירותים הניתנים לחברה הערבית – לא קוימה. סקירה שערכה עמותת "סיכוי" לגבי הקמת מעונות ביישובם הערבים בישראל בין השנים 2011–2017 מלמדת כי **מחצית מהיישובים הערביים אשר קיבלו תקציב לבניית מעונות, לא השלימו את הקמתם**. זאת ועוד, במחצית השנייה של התקופה הנקובה, 18% מתהליכי הבינוי נעצרו בשל החסמים השונים. גם במעונות שנבנו, לא הצליחו הרשויות המקומיות להגיע ליעד האכלוס שנקבע (שיעור הילדים השוהים במעון).[54]

מבקר המדינה קבע בדו"ח 66ג לשנת 2016 על "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", כי מנגנון תקצוב זה מנציח פערים: "*האגף למעונות יום ומשפחתונים [...] לא התאים די הצורך את המנגנונים שקבע לתקצוב הבנייה של מעונות יום לצרכים ולחסמים הייחודיים של היישובים הערביים [...]. הדבר גורם לכך שדווקא המקומות הזקוקים ביותר למסגרות לילדים בגיל הרך נהנים מהן במידה המועטה ביותר, והדבר פוגע בהגשמת המדיניות הממשלתית לשילובן של נשים ערביות בתעסוקה ולצמצום פערים.*"[55]

אין זו פעם ראשונה בה מעיר המבקר לאגף. בשנת 2010 ציין המבקר כי הפער ואי השוויון קיים היות ובמקומות בהם אין מעונות מוכרים או שהיצע המעונות נמוך מן הביקוש, ההורים סובלים מאפליה ואין ביכולתם ליהנות ממסגרת מפוקחת לילדיהם ומסבסוד הולם לו הם זכאים לפי מצבם הסוציו-אקונומי.[56]

בדיוני הוועדה לקידום מעמד האישה נאמר שוב ושוב כי מנגנון התכנון והבנייה הקיים מונע מאוכלוסיות רחבות לקבל שירות. הוועדה תבעה

---

[54] עמותת סיכוי, 2010. "מחסמים לסיכויים: מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל", עמ' 8.

[55] מבקר המדינה, "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", דו"ח שנתי 66ג' לשנת 2016, עמ' 12.

[56] מבקר המדינה" ,מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות ,"דו"ח שנתי 61 ב' לשנת 2010, עמ' 1305-1340.

ממשרד העבודה והרווחה למצוא פתרון לבעיה באמצעות מנגנון סיוע לרשויות מתקשות. ואולם, האגף למעונות יום לא המציא לבעיה זו פתרון הולם.

8. חסמים בסבסוד מעונות היום להורים הבדואים

כאמור למעלה, בנוסף לחסמים הנוגעים לתכנון ולבנייה של מעונות יום, קיימים חסמים נוספים לאכלוס המעונות, שחלקם קשורים לעלות השהייה במעון עבור המשפחות הבדואיות.

ועדת טרכטנברג, שהוקמה בעקבות המחאה החברתית שפרצה בשנת 2011, ציינה לעצמה מספר יעדי מדיניות. ראשית, צוין כי חינוך איכותי בגיל הרך תורם רבות ללמידה, לחשיבה, ולכישורים האישיים והחברתיים. שנית, הוועדה זיהתה צורך לצמצם את הנטל הכלכלי על מעמד הביניים, באמצעות הנגשה והוזלה של שירותים חברתיים. בפרט, הודגש הצורך להקל על משפחות צעירות, שבהן ההורים משלמים שיעור ניכר מהכנסתם עבור מסגרות חינוך וטיפול. נקודה שלישית שהוועדה הדגישה היא הצורך לסייע ביציאת שני ההורים במשפחה לעבודה, וזאת במקביל ליצירת תמריצים לטובת מטרה זו.

לנוכח זאת, הוועדה המליצה על הרחבת היצע מעונות היום במחירים מפוקחים, במקביל לנקיטת צעדים לשיפור השירותים. בפרט, הומלץ על שינוי שיטת הסבסוד לילדים של נשים ערביות העובדות במשרה חלקית ומתן סבסוד ל-7,000 ילדים ערבים במעונות, בתהליך מדורג שיגיע להבשלה בשנת 2015.[57] ואולם, נראה כי המלצה זו יושמה באופן חלקי בלבד. בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2016, נמצא כי בשנת הלימודים תשע"ה סובסדו רק 2,679 ילדים ערבים בשעה שאימם עבדה במשרה חלקית.

[57] מבקר המדינה, "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", דו"ח שנתי 66ג' לשנת 2016, עמ' 50.

כלומר, רק כ-40% מהיעד שהציבה ועדת טרכטנברג ואומץ לאחר מכן בהחלטת ממשלה.[58]

בארבע השנים האחרונות (תשע"ו עד תש"פ) התייקרו שירותי מעונות היום באופן ניכר: שכר הלימוד האמיר בשיעור מצטבר של כ- 11.2% עבור תינוק וכ- 12.2% עבור ילד. נמצא כי ככל שההכנסה לנפש הייתה נמוכה יותר, כך העלייה בתשלומי ההורים הייתה גבוהה יותר[59].

ערב שנת הלימודים (תש"פ), נרשמה עלייה בשכר הלימוד למעונות יום ומשפחתונים ובד-בבד חלה ירידה בסכום הסבסוד מטעם המדינה. למשל, שכר הלימוד לתינוק במעון יום שהוריו משתכרים בין 0-2,100 ₪ לנפש (דרגה 3), התייקר ב-176 ₪ שכר הלימוד לילד עלה ב- 143 ₪[60]. משפחות בדואיות מתקשות לשלם את שכר הלימוד למעונות יום, וההתייקרות גבוהה מצמצמת עבורן משמעותית את הכדאיות של יציאה לשוק העבודה. בד-בבד, עם ההתייקרות של שכר הלימוד הופחת סכום ההשתתפות של משרד העבודה והרווחה. בשל כך, בעת ובעונה אחת, הורי הפעוטות משלמים יותר ומסגרות הלימוד מקבלות פחות תקציב, דבר העלול לפגוע באיכות השירות.

מחקרים מלמדים כי עלות גבוהה של מסגרות טיפול בילדים מצמצמת את כדאיות התעסוקה של אימהות, וכי סבסוד ההוצאה בקרב אוכלוסיות מסוימות יגדיל את סיכוייהן של נשים לצאת לעבודה.[61] המשפחה הבדואית היא משפחה גדולה: לפי נתוני שנת 2017, המשפחה הערבית הממוצעת בנפת באר שבע מנתה 6.54 נפשות, וזאת לעומת 3.13 נפשות במשפחה

---

[58] מבקר המדינה, "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", דו"ח שנתי 66ג' לשנת 2016, עמ' 50.

[59] אילנית בר. ניתוח העלייה בתעריפי שכר הלימוד במעונות היום והמשפחתונים שבפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. הכנסת, מרכז המחקר והמידע, נובמבר 2019.

[60] העלויות המצוינות- למעון יום שאינו בניהול מלכ"ר. הסכומים למעון שבניהול מלכ"ר- 142 ₪ לתינוק ו- 11 ₪ לילד. ר' אילנית בר, שם

[61] פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, "מבט לתעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב: דו"ח לרגל יום האישה הבינלאומי", מרץ 2018 https://tinyurl.com/yd85nhct; אלה שחר, 2012" .עלות הטיפול בילדים בגיל הרך והשפעתה על היצע העבודה של נשים", בנק ישראל, עמ' 1 https://tinyurl.com/y4upfalo

היהודית.[62]. חשוב לציין כי 66.6% מהמשפחות הבדואיות הן עניות, ותחולת העוני בקרב נפשות מגיעה ל- 72.9%. מקרב הילדים הבדואים בנגב, 79.6.1% חיים במשפחות עניות.[63]

בהתבסס על גובה שכר המינימום כיום, שהוא 5,300 ₪, שכיר ממוצע (גבר או אישה) המשתכר שכר מינימום ונאלץ לשלם,1019 ₪ עבור שהות במעון לבנו/ה התינוק, מוציא לשם כך כ-19.2% מהכנסתו.[64] ואולם בפועל, נשים בדואיות רבות משתכרות בשיעור הנמוך בהרבה משכר המינימום. כך, למשל, שכירה ממוצעת ברהט, השתכרה בפועל 3,725 ₪ (נתוני 2017) ולפיכך היא תיאלץ להוציא 27% משכרה למימון השהות של ילד אחד במעון יום. חישוב זה אינו כולל הוצאות נוספות שחלקן נובעות מן החסמים הרבים העומדים בפני נשים בדואיות מהנגב המבקשות לצאת לשוק העבודה כגון: חוסר גישה לתחבורה ציבורית, היעדר מרכזי תעסוקה ואזורי תעשייה בסמוך ליישובים ועוד.

כאשר הכנסת המשפחה לנפש מצומצמת, קשה לה להפנות משאבים למסגרות חינוך בגיל הרך. הגורם הכלכלי (גובה שכר הלימוד) משפיע על החלטת ההורים הבדואים להותיר את הילד בחיק המשפחה, כגון בבית הסבתא או הדודה, ולא לשגרו למעון. לחילופין, גובה התשלום משפיע על החלטת האם שלא לצאת לעבודה, שכן הכנסתה על-פי-רוב נמוכה, ובניכוי התשלום למעון והוצאות הכרוכות בשהות הילד במעון, לא אחת תעסוקה מחוץ לבית אינה כדאית.

כך נוצר מצב אבסורדי ביישובים הבדואים: הקמת מעונות יום נועדה להקל על השתלבות נשים בדואיות במעגל התעסוקה, ואולם המשפחות מתקשות

---

[62] הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אתר הלשכה, אומדני משקי בית ביישובים המונים 50,000 תושבים ומעלה, 2017.

[63] המוסד לביטוח לאומי, מימדי העוני והפערים החברתיים, דו"ח שנתי 2018. ירושלים, דצמבר 2019. לוח 12, עמ' 28.

[63] 5300 ₪ הוא סכום שכר המינימום הקבוע בחוק החל ב- 1/12/2017.
לשכר הלימוד- טבלת שכר לימוד במעונות שאינם מלכ"רים לשנה"ל תש"פ ספטמבר 2019.
https://employment.molsa.gov.il/Employment/DayCareCenters/Parents/tuitionDaycare/TavlatMeonotMalcar_2019.pdf

לשלם את שכר הלימוד הגבוה, ועל כן אינן צורכות את השירות והדבר ניכר בתפוסה המעונות.

לאחרונה נודע, כי המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה סייעה לעריכת ניסוי במעון בעיירה כְּסִיפִּה, המיועד לבדוק מתווה להפחתת התשלום עבור שהיית ילד במעון ביישובי הבדואים. אמנם הממצאים טרם פורסמו אך נודע לנו שהתפוסה של המעון כעת מלאה.[65]

הקהילה הבדואית בנגב היא אחת מן הקהילות המוחלשות בישראל. הקהילה היתה נתונה משך עשורים למדיניות מפלה בהקצאות ממשלתיות, ולמשל כך בתחום הקצאות לרשויות המקומיות [66]. תהליכי העיור ואספקת השירותים ביישובי הבדואים החלו באיחור ניכר, וגם כאשר הוקמו בעיירות אלו שירותים, היתה איכותם נחותה ביחס לשירותים ביישובים יהודיים[67]. ממשלות ישראל השקיעו מאמץ ניכר בריכוזה הכפוי של הקהילה ביישובים עירוניים, וזאת כחלק ממאבק קרקעי ארוך שנים. ואולם, מאמץ זה לא מצא ביטוי בהקמת יישובים המספקים שירותים הולמים ותשתיות המאפשרות פיתוח כלכלי. גם כיום, התשתיות הפיזיות והשירותים הממשלתיים הניתנים ביישובים הבדואיים בנגב, המוכרים והבלתי-מוכרים, חלקיים ואיכותם דלה[68]. גורמים אלו דחקו את הקהילה למצוקה כלכלית ועוני חמור. קושי מרכזי בא לידי ביטוי בשוק העבודה, כאשר רבים מבני הקהילה סובלים מנחיתות בתחרות על מקום בשוק העבודה, בין השאר בשל הדרה ואפליה כנגדם. כנשים במיעוט אתני, הבדואיות בנגב נתונות לאפליה והדרה

---

[65] שיחה שערכה סארה אלהוזייל עם מקור במועצה המקומית כסיפה ביום 13.10.2019.

[66] ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויותהערביות ליהודיות. האם הצטמצם הפער? מסמך מדיניות מכון פלורסהימר 1999.
https://fips.huji.ac.il/sites/default/files/floersheimer/files/razin_fiscal_disparities_between_arab_and_jewish_local_authorities.pdf

[67] ר' ארנון בן ישראל ואבינועם מאיר, "על עיור, פרבור ודרדור- עיירות הבדואים בנגב". עמ' 40-49 בתוך ראובן פדהצור (עורך). הבדואים בנגב. אתגר אסטרטגי לישראל. נתניה, מרכז דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, 2013.

[68] אסמעיל אבו סעד, "תמורות חברתיות-פוליטיות והתפתחותה של מערכת החינוך הפורמאלית בקרב הבדווים בנגב, דילמות ואתגרים. עמ' 28-39 בתוך ראובן פדהצור (עורך) הבדואים בנגב. אתגר אסטרטגי לישראל. נתניה, מרכז דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, 2013.

כפולה, אשר דוחקת אותן לעוני, אבטלה או תעסוקה בשכר נמוך ובתנאים שאינם הולמים.[69]

כ-70% מהילדים הבדואים בנגב חיים מתחת לקו העוני. צילום: לילא, חַ'שִם זַנִּה, 2017

לנוכח האפליה ארוכת השנים, והשלכותיה הקשות על מצבה הכלכלי של הקהילה, ראוי להבטיח סבסוד מתאים לילדים לשהייה במעונות יום בקהילה זו. זאת, במסגרת מימוש עיקרון של העדפה מתקנת.

9. סיכום והמלצות

אנשי המקצוע העוסקים בילדים בגיל הרך, סבורים כי מדינת ישראל חייבת "להפוך את הפירמידה". עליה לחולל שינוי תפיסתי מעמיק שיתבטא בשימת דגש על הגיל הרך כשלב קריטי בהתפתחותם של ילדים, שאינו נופל מחשיבותם של שלבי חינוך מאוחרים יותר ואף עולה עליהם. שינוי מדיניות

[69] סראב אבורביעה-קווידר, "הבניית אי-השוויון בקרב נשים ערביות בדואיות בשוק העבודה בנגב". עמ' 18-27 בתוך. ראובן פדהצור (עורך) הבדואים בנגב. אתגר אסטרטגי לישראל. נתניה, מרכז דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, 2013.

החינוך לגיל הרך עשוי להוביל לצמצום הפערים – שמתחילים בינקות ומתרחבים לאורך השנים – "ולתרום תרומה מכרעת לחתירה לעבר שוויון הזדמנויות מהותי, שוויון מגדרי ואיזון בין הגשמה מקצועית לבין הורות ומשפחה."[70]

ואולם, ביישובי הבדואים בנגב, תפנית כזו רחוקה ממימוש. מהנתונים שהוצגו לעיל עולה כי מדיניות הממשלה שהונהגה החל בשנת 2014 לא השיגה את מטרתה, על אף המלצות הוועדות הממשלתיות והחלטות הממשלה - היצע מעונות היום בקהילות הערביות בנגב עודו דל. רק 12 מעונות יום פעילים בשבע מן הרשויות הבדואיות בנגב בלבד. בנוסף, ישנם 7 מעונות יום שבנייתם הסתיימה אך הם אינם פעילים ועומדים ריקים עקב חסמים המעכבים את פתיחתם ואכלוסם. חרף שיפור מסוים בשיעור הכיסוי של שירותי המעונות, כאמור, הוא עודנו דל ביותר ביחס לממוצע בכלל האוכלוסייה.

על פי דו"ח מבקר המדינה, האגף למעונות יום כשל כישלון חרוץ בקידום בניית המעונות ביישובים הערבים ואכלוסם לאורך שנים. שיטת התקצוב והבינוי החדשה שהונהגה החל משנת 2014, לא התגברה על הכשלים ולא הותאמה לצרכי היישובים הערבים, בפרט היישובים הבדואים בנגב. מסלולי הסיוע לתהליכי התכנון והבינוי לא הונגשו באופן הולם. כבל הידוע, לא נערך מיפוי עדכני של הצרכים וההעדפות של תושבי הרשויות הבדואיות. בנוסף, לא נערך מאמץ ארגוני משמעותי של הסברה והדרכה לרשויות הבדואיות ולא מונה עובד ייחודי שתפקידו לקדם את הסרת החסמים.

בנוסף, גובה שכר הלימוד הקיים אינו מעודד משפחות בדואיות לרשום את ילדיהן לשירותי המעון. התייקרות שכר הלימוד בשנת הלימודים 2019-

---

[70] מנואל טרכטנברג בשיתוף עם הדר זר-אביב, רון לייזר ואהוד עוזיאל, 2019. "היפוך הפירמידה", חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל. *מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית*, עמ' 4: https://tinyurl.com/ra6am74

2020 מקשה עוד יותר, והופכת את ההרשמה למעון לבלתי משתלמת מבחינה כלכלית – דבר המקשה על הצטרפות נשים בדואיות לשוק התעסוקה.

לנוכח הפער הקיים בין היצע מסגרות הגיל הרך ביישובים הבדואים בנגב לבין ההיצע הארצי, על משרד העבודה והרווחה לשנות את מדיניותו ולנקוט במדיניות העדפה עקבית לקהילה הבדואית בכל המישורים: לא רק בהיקף ההקצאות לבנייה, כי אם גם בסיוע למימוש תקציבי הבינוי, ובהיקף הסבסוד לשהייה של הילדים במעונות.

המלצות:

בתחום התכנון והבנייה של מעונות:

- על משרד העבודה והרווחה לבחון מחדש את מנגנון התכנון והבנייה של המעונות בידי הרשויות, שכן הוא כשל במידה רבה בהשגת המטרה של האצת הבנייה ומדיניותו לא הובילה לצמצום פערים.
- על האגף למעונות יום לאמץ את המלצת הוועדה לקידום מעמד האישה ולהקים בדחיפות מנגנון סיוע בתחום התכנון, הבינוי והתפעול של מעונות יום - מהלך שיביא להסרת חסמים ולקיצור הליכי הבינוי של מעונות בידי הרשויות המקומיות, ובפרט הרשויות הבדואיות.
- יש להגדיל מיד, את היקף ההקצאות לבניית מעונות ביישובים הערבים בנגב, ולהציב יעד להשוואת זכויות: הגעה לשיעור הביקור הארצי ביישובים אלו בתוך חמש שנים. כמו כן, דרושה חשיבה אסטרטגית וביצוע סקר הערכת צרכים בכלל היישובים הבדואים בנגב.
- יש להקצות הקצאה מיוחדת לבניית מעונות ולהקמת משפחתונים ביישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, בכפוף לביצוע סקר הערכת צרכים, וללוות אותה בתקצוב מיוחד למימון תקני מחלקות ההנדסה במועצות אלה. יש לקבוע כיעד כי בתוך חמש שנים יהיו בכל היישובים הללו מעונות יום בשיעור הדומה לאוכלוסייה הכללית.

- על משרד העבודה והרווחה להתערב ולהטיל את מלוא כובד משקלו על מנת להסיר בדחיפות חסמים מקומיים, המעכבים את אכלוסם ופתיחתם של מעונות יום שבנייתם הסתיימה, ולהבטיח כי יפתחו את שעריהם ללא דיחוי, וכבר בשנת הלימודים הנוכחית. אין להסתפק בהקצאות בלבד, ועל המשרד מוטלת החובה לפעול למימושן במהירות וביעילות.

<u>בתחום פיתוח השירותים:</u>

- על משרד העבודה והרווחה לפעול לשיפור השירותים הניתנים במסגרות לגיל הרך ולהגביר את הפיקוח על מעונות יום ביישובים הבדואים על מנת להבטיח רמת שירות הולמת. דבר זה יגביר את הביטחון של משפחות בדואיות במעונות היום, ויתרום לפתרון בעיית האכלוס.

<u>בתחום הסבסוד :</u>

- המצב הנוכחי באופן אבסורדי כרוך בבזבוז כספי ציבור. על משרד העבודה והרווחה לפעול בנחישות להרחבת המסגרות לגיל הרך, כך שיהיו נגישות יותר הן להורים עובדים והן להורים שאינם משתתפים בשוק העבודה באופן קבוע ורצוף. לשם כך יש לשנות את אופן הסבסוד ותנאי הזכאות.
- יש לקבוע מפתח סבסוד מועדף לילדים בקהילה הערבית בנגב, על מנת להפוך את השהות של ילדים במעונות יום לכדאית, וכך לסייע לנשים לצאת לעבודה ולפרוץ את מעגל האבטלה והעוני. בהקשר זה יש לזרז את השלמת הניסוי בהרחבת הסבסוד, המתבצע בכְּסִיפָּה ולהפיק ממנו לקחים ללא דיחוי. להמליץ על הפחתה של 300 שקל בחודש לילד/פעוט בממוצע.

- על מנת להתגבר על חסמי האכלוס, יש לאפשר גם תקופה מוזלת של היכרות עם המסגרות, אשר במהלכה יוכלו הורים בדואים להכיר את היתרונות של מעונות היום.

<u>המלצות נוספות:</u>

- העברת האגף למשרד החינוך
- ניתוח שביצע מרכז המחקר של הכנסת עולה חשש למסירת מידע חלקי בלבד בכל הנוגע לפילוח הקבוצתי של אוכלוסיות הילדים במסגרות הגיל הרך.[71] על האגף למעונות יום לפרסם נתונים שוטפים ועדכניים על תקצוב הבנייה ועל אכלוסם של מעונות היום, ובפרט כך בכל הנוגע לנגב. המצב בו מידע זה אינו נגיש לציבור פוגע באמון הציבור ברשויות השלטון. כמו כן יש להבטיח כי אם ישנן עמותות המפעילות שירותים הן תנהגנה בשקיפות עם המידע הקיים ברשותן.
- בדיון בוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת שנערך במרץ 2018, הבטיח האגף למעונות יום כי האתר שהוא מפעיל יתורגם גם לשפה הערבית על מנת להקל על הורים דוברי השפה. ואולם, עד נובמבר 2019, לא הונגש האתר לשפה הערבית כפי שהובטח. ראוי שהמשרד יפעל במהירות למימוש הבטחותיו.
- מספר הילדים במעונות יום לא עלה אלא ירד ולכן מומלץ להקים ועדת הנחות למעונות יום[72]

---

[71] אילנית בר. ניתוח העלייה בתעריפי שכר הלימוד במעונות היום והמשפחתונים שבפיקוח משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים. הכסת, מרכז המחקר והמידע, 13 נובמבר 2019

[72] שחר אילן, 2019. הוועדה מתעכבת ומעונות היום מתלוננים על הפסדי עתק. https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3776005,00.html

נספח 1 – פרישת מעונות יום ביישובים הבדואים בנגב, אוקטובר 2019[73]

רשות	מס' מעונות פועלים	מס' כיתות פועלות	מספר ילדים במעונות	מס' מעונות שאינם פעילים	מס' מעונות בהקמה/תכנון	הערות:
רַהַט	4 מעונות: - מעון אל-באשיר. - מעון מתחם 2. - מעון מתחם 5. - מעון אחד של עמותת "מעיין השלום".	9 כיתות בשלושת מעונות העירייה. 3 כיתות במעון "מעיין השלום".	מוערך כי ישנם 301 ילדים (בערך 234 במעונות של העירייה, המתנ"ס ? 67 במעון "מעיין השלום").	-	-	
חוּרָה	1 מעון של המועצה המקומית.	3 כיתות.	44 ילדים.	2 – המועצה המקומית נמצאת בהליך משפטי נגד משרד העבודה והרווחה (עיכוב מתן סמל)	-	קשיים באכלוס עקב חסמים כלכליים. יש צורך במעונות נוספים על מנת להקל על נשים רבות שמצטרפות לשוק התעסוקה.
כְּסִיפָה	1 מעון של המועצה המקומית.	3 כיתות (כיתה נוספת מתוכננת	50 ילדים.	-	1 - ממוקם על קרקע בתביעת בעלות.	קשיים באכלוס עקב חסמים כלכליים, חוסר מודעות,

[73] תחקיר פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, 2018-2019.

		להיפתח בהמשך).				התנגדות עקב תביעת בעלות על הקרקע. יש צורך בעוד 4 מעונות יום.
אַל-לַגִיִּה (לַקִיִּה)	-	-	-	מעון 1 בשלבי הקמה. אינו מופעל בשל חילוי דעות לגבי המפעיל		
תַּל אַס-סַבַּע (תל שבע)	3 מעונות: - 2 מעונות רגילים. - מעון רב תכליתי (פתוח עד 19:00).[74]	9 כיתות.	240 ילדים (בכל מעון 80 ילדים).	-	1 בתכנון. לדעתי בבניה. ראינו אותו	רוב הילדים במעונות הופנו על ידי הרווחה.
שְׁגִיבּ אַס-סַלָאם (שגב שלום)	1 מעון של המועצה המקומית.	3 כיתות אך רק 2 מתוכן פעילות.	35 ילדים.	3 מעונות לא פעילים.	-	קשיים באכלוס עקב חסמים כלכליים.
עַרְעַרָה אַנ-נַגַב (עַרְעַרָה בנגב)	1 מעון של המועצה המקומית.	2 כיתות.	44 ילדים.	-	-	חסמים כלכליים ומרחק מהבית (אין כסף להסעות).
מועצה אזורית אל-קסום	-	-	-	-	-	
מועצה אזורית נווה מדבר	מעון 1. פעיל ביישוב בִּיר הַדָּאג'.	3 כיתות.	37 ילדים.	2 מעונות לא פעילים- אחד באַבּוּ גְרִינָאת	מתוקצבת בניה של עוד 4 מעונות.	עיכובים בקבלת סמל למבנה, ותביעות בעלות.

[74] מעון רב תכליתי לא נכנס בשקלול של מעונות יום רגילים.

					והשני באַבּוּ תְּלוּל.	

נספח 2: הכנסת שכיר ממוצע (לחודש בשנה), שנת 2017, ביישובים בדואים ובשבטים שנסקרו

יישוב	הכנסת שכיר לחודש בשנה (₪)[75]	הכנסת שכירה לחודש בשנה (₪)[76]	שיעור השכירים מתחת לשכר מינימום[77]
רַהַט	6,593	3,725	56.7%
חוּרָה	6,921	4,583	50.1%
כְּסִיפֹּה	7,043	4,215	49.9%
אַל-לַגִּיה (לַקִיה)	6,625	4,463	55.2%
עַרְעַרָה אַנ-נַגַב (עַרְעַרָה בנגב)	7,364	3,259	53.9%
שְׁגִיב אַס-סַלָאם (שגב שלום)	6,218	4,084	53.4%
תַל אַס-סַבַּע (תל שבע)	6,254	3,657	59.2%
אֻם בַּטִין	5,284	3,669	62.2%
אַס-סַיִד	6,642	2,848	53.6%
בִּיר הַדָּאג'	5,052	2,578	66.1%
שבטי בדואים	5,530	2,872	57.9%

[75] מרק רוזנברג, 2019. "שכר והכנסה מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים, 2017", *המוסד לביטוח לאומי: מינהל המחקר והתכנון*, לוח 5: https://tinyurl.com/tpch63z

[76] ראו הערה 57.

[77] מרק רוזנברג, 2019. "שכר והכנסה מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים, 2017", *המוסד לביטוח לאומי: מינהל המחקר והתכנון*, לוח 1: https://tinyurl.com/tpch63z

منتدى التعايش السلمي في النقب من أجل ألمساواه ألمدنية
פורום דו קיום בנגב לשוויון אזרחי
Negev Coexistence Forum for Civil Equality

www.dukium.org
050 770 1118
info@dukium.org