



הכנסת
מרכז המחקר והמידע

ירושלים, י"ג בטבת, תשע"ב
8 בינואר 2012

קביעת דרגות סבסוד לילדים במסגרות המוכרות על-ידי משרד התמ"ת בשנת הלימודים תשע"ב

מסמך זה נכתב לקראת ישיבת מעקב משותפת של הוועדה לקידום מעמד האשה והוועדה לפניית הציבור בנושא פניות ציבור בדבר דירוג התשלום במעונות יום, במשפחתונים ובצהרונים. בשנת הלימודים תשע"א עבר הטיפול בקביעת דרגות סבסוד לילדים המטופלים במסגרות המוכרות על-ידי משרד התמ"ת (מעונות יום, משפחתונים וצהרונים) למוקד המופעל באמצעות מיקור-חוץ. הפעלת המוקד התעכבה, ובעקבות זאת חלו בשנת הלימודים תשע"א עיכובים של ממש בקביעת דרגות הסבסוד לילדים ונפלו שגיאות רבות בדרגות שנקבעו בעבורם. ממשרד התמ"ת נמסר בישיבות קודמות בנושא זה, שהעברת הטיפול בקביעת דרגות הסבסוד למוקד חיצוני נעשתה בין השאר כדי לאפשר להורים לקבל את דרגת הסבסוד של ילדיהם עוד לפני תחילת הלימודים. מסמך זה מתמקד בהצגת נתונים על קביעת דרגות סבסוד לילדים השוהים במסגרות המוכרות על-ידי משרד התמ"ת בשנת הלימודים תשע"ב.¹

1. נתונים על פעילות המוקד הממוחשב לקביעת דרגות הסבסוד

לפי הערכות של משרד התמ"ת ובהתבסס על מספר הילדים שטופלו במסגרות השונות המוכרות על-ידו (מעונות יום, משפחתונים וצהרונים) בשנים קודמות, **בשנת הלימודים תשע"ב אמורים להיות מטופלים בהן 100,000-120,000 ילדים, מהם כ-85,000 ילדים במעונות היום ובמשפחתונים והיתר- ילדים הזכאים לסבסוד בצהרונים המוכרים.** לפי נתונים קודמים שנמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת, **עד תחילת שנת הלימודים תשע"ב נקבעו דרגות סבסוד לכשליש מילדי האמהות העובדות המטופלים במעונות היום ובמשפחתונים (מספר הדרגות שנקבעו עבור ילדים בצהרונים המוכרים היה נמוך בהרבה, שכן תהליך ההכרה בצהרונים טרם הושלם עם תחילת שנת הלימודים).** בהקשר זה יש לציין, כי לפי נתוני משרד התמ"ת, מרבית ההורים לא העבירו למוקד את ערכות הרישום עד מועד פתיחת הלימודים, מסיבות שונות.² **עד ל-27 בדצמבר 2011 הגיעו למוקד לקביעת דרגות כ-84,600 בקשות לקביעת דרגה, רובן (כ-75,000) בעבור ילדים במעונות היום ובמשפחתונים והיתר בעבור ילדים בצהרונים.**³ מרבית הבקשות הוגשו דרך הדואר והיתר- דרך האינטרנט. בהקשר לאופן הגשת הבקשה יצוין, כי בקרב הבקשות לקבלת דרגה בעבור ילדים בצהרונים המוכרים נמצא שיעור גבוה יחסית של בקשות שהוגשו דרך האינטרנט - כ-44%. נראה, כי כ-10,000 הורים טרם העבירו למוקד את ערכות הרישום בעבור ילדיהם המטופלים במעונות היום ובמשפחתונים.

¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [קביעת דרגות סבסוד לילדים במסגרות המוכרות על-ידי משרד התמ"ת בפתיחת שנת הלימודים תשע"ב](#). כתיבה: אורלי אלמגור לוטן. 25 בספטמבר 2011.

² שם.

³ תמר אלמוג, מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד התמ"ת. מכתב, 3 בינואר 2012.



פניות לקביעת דרגות סבסוד במסגרות המוכרות בשנת הלימודים תשע"ב, לפי סוג מסגרת ולפי אופן הגשת הבקשה, 27.12.2011⁴

סוג המסגרת	דואר	אינטרנט	סה"כ
מעון יום	55,728	11,205	66,933
משפחתון	7,105	1,824	8,929
צהרון	4,885	3,867	8,752
סה"כ	67,718	16,896	84,614

סטאטוס הטיפול בבקשות לקביעת דרגות סבסוד בשנת הלימודים תשע"ב, לפי סוג מסגרת ולפי אופן הגשת הבקשה, 27.12.2011

סוג המסגרת	מעון יום		משפחתון		צהרון	
	דואר	אינטרנט	דואר	אינטרנט	דואר	אינטרנט
סה"כ בקשות ⁵	56,119	11,303	7,164	1,848	5,336	4,217
בקשות בטיפול	7,296	1,312	1,102	266	3,568	1,971
דרגות שנקבעו	48,823	9,991	6,062	1,582	1,768	2,246

מהטבלה עולה, כי עד לסוף דצמבר 2011 נקבעו דרגות סבסוד בעבור 66,458 ילדים במעונות היום והמשפחתונים המוכרים, שהם כ-78% מהילדים שאמורים להיות מטופלים במסגרות אלו. כ-10,000 בקשות עדיין נמצאות בשלבים שונים של הטיפול, לרבות המתנה להשלמת מסמכים ולמילוי נתוני שכר. בבקשות שהוגשו למתן דרגה בצהרונים שיעור גבוה יותר של בקשות נמצא עדיין בשלבי טיפול, אולם חשוב לזכור כי הבקשות לסבסוד בצהרונים מגיעות אל המוקד בשלב מאוחר יותר של השנה.⁶

2. התפלגות דרגות הסבסוד

בתחילת שנת הלימודים תשע"ב שונה אופן חישוב ההכנסה לנפש עבור קביעת דרגת סבסוד ועבר להתבסס על מבחן שקילות, ולא על חישוב פשוט של הכנסה לנפש. חישוב זה הטיב עם חלק מהמשפחות להן ילד אחד ופגע בחלק מהמשפחות להן שלושה ילדים ויותר.⁷ בחודש דצמבר 2011 הוחלט לבטל את השימוש במבחן השקילות, ומשרד התמ"ע עדכן את הדרגות (רטרואקטיבית מתחילת שנת הלימודים) לפי המבחן הקודם של הכנסה לנפש, למעט בעבור משפחות להן ילד אחד, עבורן המשיך החישוב לפי מבחן שקילות (שהיטיב עימן). יצוין, כי דרגות 16-17 - שהוספו במקביל להכנסת מבחן השקילות והיטיבו עם משפחות בדרגה 4 להן שני ילדים או יותר במסגרות מוכרות (מעון או משפחתון) - לא בוטלו, על אף ביטול השימוש במבחן השקילות.

⁴ תמר אלמוג, ראו הערה 3 לעיל.

⁵ יכולות להיות אי התאמות קלות בין הנתונים המופיעים בטבלה זו לבין הנתונים המופיעים בטבלה הקודמת, שכן הם מופקים ממערכות מידע שונות.

⁶ תהליך ההכרה בצהרונים נמשך גם לאחר תחילת שנת הלימודים, ועד שהוא אינו מסתיים הורים אינם יכולים להגיש בקשה לתמיכה.

⁷ ראו בעניין זה מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת [שינוי באופן חישוב ההכנסה לנפש לצורך סבסוד ילדים במסגרות המוכרות](#). כתיבה: אליעזר שוורץ ואורלי אלמגור-לוטן. 24 במאי 2011.



בטבלה הבאה מוצגת התפלגות הילדים במסגרות המוכרות לפי דרגת סבסוד. הדרגות המצוינות בטבלה מתייחסות לחישוב המעודכן, לאחר ביטול מבחן השקילות.

התפלגות הילדים במסגרות המוכרות לפי דרגות סבסוד, תשע"ב (נכון ל-17.12.2011)⁸

דרגה ⁹	מעונות יום ומשפחתונים	צהרונים
3	15,910	1,356
4	6,271	623
5	5,975	282
6	4,568	188
7	3,591	134
8	2,348	107
9	1,664	60
10	1,013	51
11	797	24
12	14,428	841
¹⁰ 14+15	6,318	-
¹¹ 16+17	2,047	-
אחר	928	329

מנתוני משרד התמ"ת עולה, כי כ-77% מהילדים במעונות היום והמשפחתונים זכאים לסבסוד כלשהו של שכר הלימוד; כ-23% מהדרגות שאושרו במעונות היום והמשפחתונים (15,252 דרגות) הן דרגות שאינן מזכות בסבסוד (דרגות 11-12). יצוין, כי שיעור הילדים שאינם זכאים לסבסוד גבוה מעט ממה שהיה בתש"ע, לפני תחילת פעילות המוקד (18%), אולם הוא נמוך משמעותית מהשיעור שהיה בסוף חודש ספטמבר 2011 - כ-41%. נראה, כי הירידה בשיעור הדרגות שאינן מזכות בסבסוד נובעת בעיקר מתיקון דרגות שגויות שנקבעו על-ידי המוקד, או דרגות שנקבעו בשל מחסור במסמכים. בהקשר זה יצוין, כי לפי נתוני המשרד, מתחילת השנה עודכנו על-ידי המוקד כ-7,000 דרגות.¹²

⁸ תמר אלמוג, ראו הערה 3 לעיל.

⁹ למעט דרגות 14-17, ככל שהדרגה נמוכה יותר – כך רמת הסבסוד גבוהה יותר.

¹⁰ דרגות 14 ו-15 מיועדות למשפחות השייכות לפי מבחן הכנסה לדרגה שלוש, ויש להן שני ילדים (דרגה 14) או יותר (דרגה 15) במעון או משפחון מוכר, ולכן הן מקבלות סבסוד גבוה יותר.

¹¹ דרגות סבסוד 16 ו-17 הוספו בשנת הלימודים תשע"ב, בעקבות הכוונה לקבוע את רמת הסבסוד לפי סולם שקילות במקום חישוב פשוט של הכנסה לנפש. הן מיועדות למשפחות בדרגת סבסוד 4 להן שני ילדים (דרגה 16) או יותר (דרגה 17) במעון או משפחון מוכר.

¹² נתון זה אינו כולל שינויים כתוצאה מאופן חישוב ההכנסה לנפש.



יצוין כי לפי נוהלי המשרד (מבחני התמיכה בשכר הלימוד), **החזרים רטרואקטיביים להורים בגין חודשים בהם שילמו תשלום עודף של שכר הלימוד ניתנים עד חודשיים אחורה**. מאגף מעונות יום ומשפחתונים נמסר, כי ההחזר ניתן עד חודשיים אחורה מיום קבלת הבקשה במוקד. במקרים בהם הבקשה התקבלה בתאריך מסוים ויש בה חוסרים, ההורים מתבקשים להשלימם והתאריך הקובע למתן ההחזר הוא התאריך של קבלת הבקשה במוקד, ולא תאריך השלמת המסמכים. לעניין זה נמסר עוד ממשרד התמי"ת, כי המשרד מעביר את ההפרשים לארגונים לאחר אישור הדרגה הנכונה, וההתחשבות לגבי ההחזר נעשית בין הארגונים לבין ההורים. משרד התמי"ת לא פרסם הנחיות לארגונים בנוגע לאופן החזרת התשלומים להורים, ואינו מתערב בתהליך.¹³ מבדיקה מול מספר ארגוני נשים המפעילים מעונות יום עולה, כי אין מדיניות אחידה בעניין מתן החזרים להורים. נראה כי ככלל, ברירת המחדל היא לקזז החזרים המגיעים להורים מהתשלומים הבאים של שכר הלימוד עבור הילד, בין אם קיזוז של כל הסכום בחודש הראשון לאחר מתן הדרגה (ולעיתים גם חודש אחד או שניים אחריו) ובין אם פריסה של הקיזוז על-פני יתרת חודשי הלימוד. עם זאת, שלושת הארגונים איתם שוחחנו מתחשבים בבקשות ההורים לגבי אופן קבלת החזר, וכאשר מדובר בהחזר גבוה וכן במקרים אחרים בהם ההורים מבקשים זאת - הארגונים מחזירים להורים את הפרשי המחיר מיד לאחר קבלת הדרגה (ולא בקיזוז משכר הלימוד).¹⁴

3. טיפול בבעיות שונות בתהליך קביעת הדרגות

במהלך השנה האחרונה הועלו בדיונים שהתקיימו בכנסת אודות פעילות המוקד לקביעת דרגות (ופעילות אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד התמי"ת בכלל) בעיות שונות בתהליך קביעת הדרגות, הן בעיות הנוגעות לפעילות המוקד והן כאלו הקשורות לנוהלי המשרד. להלן יוצג טיפול משרד התמי"ת בחלק מהבעיות שהועלו בשנה האחרונה.

פעילות המוקד לקביעת דרגות: לעניין טענות שונות שהועלו על אופן פעילות המוקד נמסר ממשרד התמי"ת, כי בפעילותו חלים כל העת שינויים לאור בעיות טכניות ואחרות שמתעוררות, בין היתר טיפול בו זמני בבקשות של שני אחים במסגרת לקביעת דרגה, הדרכה מתמדת של העובדים במוקד לגבי הנהלים והקריטריונים למתן הדרגות, גיוס עובדים חדשים למוקד ותגבור המענה הטלפוני על-ידי התקנת מערכת ניתוב שיחות (מאמצע ינואר 2012) והכפלת קו התקשורת של המוקד.

לוח הזמנים למתן דרגות לשנת הלימודים תשע"ג: כאמור, הרישום לשנת הלימודים תשע"ב החל במועד מאוחר יחסית, שהקשה על הורים לשלוח את ערכות הרישום למוקד ולקבל את דרגת הסבסוד לפני פתיחת שנת הלימודים. לעניין זה נמסר ממשרד התמי"ת, כי ההרשמה לשנת הלימודים הבאה (תשע"ג) אמורה להתחיל לפעול מוקדם יותר מאשר בשנים קודמות: ב-19.2 או ב-11.3, בהתאם להיערכות של המשרד ושל הארגונים המפעילים את מעונות היום, כאשר ההחלטה על כך אמורה להתקבל בקרוב. ועדות הקבלה למעון (במעונות בהם הביקוש עולה על מספר המקומות) אמורות להתחיל מיד עם סיום ההרשמה, והמוקד אמור להיות ערוך לתחילת קליטת ערכות בחודש מאי. הכוונה היא להקדים את לוח הזמנים לרישום למעונות היום כדי לאפשר להורים לשלוח את הערכות למוקד מוקדם ככל האפשר, כך שיוכלו לקבל את דרגת הסבסוד עוד לפני תחילת שנת הלימודים. לאור זאת, אין בכוונת המשרד לאפשר לארגונים לקבוע להורים דרגות זמניות עד לאישור דרגות קבועות.

קביעת דרגת סבסוד לילדי אמהות בחופשת לידה: סוגיה נוספת שהתעוררה נגעה **לאמהות שבעת הרישום למעונות היום או במהלך שנת הלימודים היו בחופשת לידה** (ולכן לא היה להן תלוש משכורת להציג). לפי

¹³ תמר אלמוג, מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד התמי"ת, מכתב, 5 בינואר 2012.

¹⁴ ליזה ריבקין, מנהלת רשת הגיל הרך בנעמת; רבקה קליין, מנהלת אגף הגיל הרך באמונה; נעמי מורנו, מנהלת האגף לגיל הרך בויצ"ו - שיחות טלפון, 5 בינואר 2012.



ההנחיות המקוריות לרישום לשנת תשע"ב, בעבור אמהות שהיו בחופשת לידה בעת ההרשמה למעונות היום או חודש לפני ההרשמה נקבעה דרגת סבסוד 12 (דרגה שאינה מזכה בכל סבסוד), עד חזרתה של האם לעבודה והעברת תלוש משכורת ראשון עבור חודש עבודה מלא. לאחר העברת תלוש כאמור עודכנה דרגת ההשתתפות רטרואקטיבית מיום כניסת הילד למעון, עד חצי שנה אחורה. עבור אמהות שהיו בחופשת לידה במהלך שנת הלימודים, דרגת הסבסוד נקבעה על-פי הנתונים שנמסרו בעת הרישום, אולם לא בוצע עדכון בדרגה, כולל לא עדכון לפי מספר הנפשות במשפחה (שעלה בעקבות הלידה) עד לאחר מועד החזרה לעבודה והצגת תלוש משכורת ראשון עבור חודש מלא. במקרים אלו חושבה הדרגה המעודכנת רטרואקטיבית ממועד הלידה, אולם לא יותר מחצי שנה אחורה.¹⁵ בשני המקרים שתוארו לעיל, המשמעות היתה כי שולם תשלום עודף עבור הילדים במסגרות, עד לחזרתה של האם לעבודה וקבלת תלוש משכורת ראשון בגין חודש מלא. באמצע דצמבר 2011 עדכן משרד התמ"ת את הנוהל בעניין אמהות בחופשת לידה, כך שאם כאמור שיש לה ילד במעון או שמעוניינת לרשום את תינוקה מיד עם סיום חופשת הלידה אמורה להעביר למשרד סמוך למועד הלידה את תלוש השכר של החודש שקדם ללידה, והדרגה שתקבע לה תהיה על בסיס תלוש זה. דרגה זו תהיה בתוקף למשך 14 שבועות, בסופם על האם להודיע על חזרתה לעבודה ולצרף אישור מעסיק המעיד על כך. הדרגה שנקבעה על בסיס תלוש המשכורת שהוגש בעת הרישום תישמר למשך חודש נוסף, במועד זה צריכה האם להעביר למוקד תלוש שכר של חודש מלא, שעל בסיסו תחושב באופן רטרואקטיבי דרגת הסבסוד של ילדיה המטופלים במסגרות המוכרות, החל בחודש שלאחר חודש הלידה. אם האם לא הציגה תלוש שכר כנדרש או לא הודיעה על כוונתה לחזור לעבודה בצירוף כל המסמכים האמורים, תעודכן דרגתה לדרגה 12 (ללא סבסוד) באופן אוטומטי ורטרואקטיבי מיום סיום חופשת הלידה בתשלום.¹⁶ בהקשר זה יצוין, כי במרס 2010 תוקן חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954 ונקבע כי אורכה של חופשת הלידה בישראל הוא 26 שבועות¹⁷ (מהם 14 השבועות הראשונים בתשלום ו-12 השבועות הבאים הם ללא תשלום). ללא קשר לתיקון זה, נשים להן ותק מספק במקום העבודה רשאויות להאריך את חופשת הלידה שלהן לתקופה של עד שנה. בהקשר זה נשאלת השאלה מדוע הנוהל החדש תוחם את תקופת חופשת הלידה ב-14 שבועות, ללא התייחסות לתיקון בחוק עבודת נשים וללא התייחסות לאפשרות של נשים לצאת לחופשה לידה ללא תשלום.

קביעת דרגת סבסוד עבור ילדי הורים שהם סטודנטים במוסדות אקדמיים: לצורך קביעת דרגתם, הורים כאמור נדרשים להגיש למוקד אישור לימודים מהמוסד בו הם לומדים, וכן תוכנית לימודים מפורטת הכוללת את פירוט הימים והשעות של הלימודים. עם זאת, על-פי רוב תוכנית הלימודים של הסטודנטים נקבעת סמוך לפני תחילת שנת הלימודים האקדמית (חודש אוקטובר), ועל כן הם אינם יכולים לשלוח את הערכה למוקד לפני תחילת שנת הלימודים, ובוודאי שילדיהם אינם יכולים לקבל את דרגת הסבסוד שלהם לפני תחילת השנה. ממשרד התמ"ת נמסר, כי המשרד בוחן את שינוי הנוהל בעניין הסטודנטים, לקראת שנת הלימודים תשע"ג. בפרט, נבחנת אפשרות כי להורה לומד תינתן הזכות להציג אישור הרשמה ללימודים שעל בסיסו תיקבע דרגה לחודשיים הראשונים של שנת הלימודים, לאחריהם יצטרך להציג תוכנית לימודים. אפשרות זו דורשת את אישור הלשכה המשפטית של המשרד ומשרד האוצר.¹⁸

¹⁵ משרד התמ"ת, אגף בכיר מעונות יום ומשפחתונים, הנחיות להרשמה למעונות יום ולמשפחתונים תשע"ב 2011-2012.

¹⁶ משרד התמ"ת, מבחנים למתן תמיכות של משרד התעשייה המסחר והתעסוקה האגף למעונות יום ולמשפחתונים. השתתפות המדינה בעלות שכר לימוד במעון או במשפחתון.

¹⁷ עבור נשים להן ותק של שנה או יותר במקום העבודה.

¹⁸ תמר אלמוג, מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד התמ"ת, מכתב. 4 בינואר 2012.



רישום מקביל של אחים למסגרות המוכרות: קושי שהעלו הורים למספר ילדים המטופלים במסגרות המוכרות נגע לצורך לשלוח ערכת רישום נפרדת עבור כל ילד. בסוף נובמבר 2011 פרסם משרד התמיכה הודעה להורים בה פורסמו הנחיות חדשות לבקשת תמיכה עבור אחים במעון ומשפחתון או שני אחים בצהרון.¹⁹ לפי ההנחיות, בעת מילוי בקשות עבור אחים צריכים ההורים למלא שאלון הרשמה לכל ילד, אולם את כל המסמכים הרלבנטיים הם יכולים לצרף לבקשה בעותק אחד בלבד. יצוין, כי בקשות תמיכה בעבור ילדים בצהרון צריכות להישלח בנפרד (באופן מלא) מבקשות לאחים במעונות יום ובמשפחתונים.

החזרת כתבי ויתור סודיות

בערכות שנשלחו להורים לצורך רישום ילדיהם למסגרות המוכרות לשנת הלימודים תשע"א נדרשו ההורים לחתום על כתב ויתור על סודיות לצורך אימות ההצהרות שהם נותנים לשם הוכחת זכאות לתמיכה בעלות הטיפול בילדיהם.

בתחילת ינואר 2011 החליט מנכ"ל משרד התמיכה לוותר על חובת צירוף כתב ויתור על סודיות בטפסים לקבלת סבסוד בשנת הלימודים תשע"א. למרות פרק הזמן הארוך שחלף מאז ביטול הדרישה להעביר כתבי ויתור על סודיות, עד כה טרם הושבו כתבי ויתור הסודיות לכל ההורים שחתמו עליהם. ממשרד התמיכה נמסר, כי לאור העובדה שהחזרת כתבי הויתור היא תהליך המצריך זמן, הטיפול בה הועבר לגורם חיצוני, שתחילת עבודתו התאחרה בשל עיכובים בהרשאה להעסקתו. תהליך ההעסקה של הגורם החיצוני הוסדר, ותהליך האיתור של כתבי הויתור על סודיות ושליחתם להורים החל.²⁰

כתיבה: אורלי אלמגור-לוטן

אישור: הודיה קין, ראש צוות

¹⁹ <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/9833CD56-7857-4C2A-A207-0497366EB9C7.htm> תאריך כניסה: 3 בינואר 2012.

²⁰ תמר אלמוג, ראו הערה 3 לעיל.

