



הכנסת
מרכז המחקר והמידע

ירושלים, ב' בטבת תשע"ו
14 בדצמבר 2015

לכבוד
חברת הכנסת יפעת שאשא-ביטון
יושבת-ראש הוועדה לזכויות הילד

שלום רב,

הנדון: שילוב פעוטות (עד גיל שלוש) עם צרכים מיוחדים במעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך

לבקשתך, להלן מידע ונתונים על פעוטות (עד גיל שלוש) עם צרכים מיוחדים שמשתלבים במעונות היום ובמשפחתונים שבפיקוח משרד הכלכלה והתעשייה ומקבלים סיוע מיוחד של סייעות. יצוין כי במסמך משמשות המילים "ילדים" ו"פעוטות" במשמעות זהה – ילדים מגיל חצי שנה עד שלוש.

1. רקע – תינוקות ופעוטות עם צרכים מיוחדים עד גיל שלוש במעונות יום ובמשפחתונים

בסוף 2014 חיו בישראל 2.740 מיליון ילדים (בני 0-17),¹ ו-515,700 מהם פעוטות מגיל לידה ועד גיל שלוש (לא כולל).²

כיום 20%-23% מהפעוטות מטופלים במסגרות יום ובמשפחתונים שביקשו וקיבלו הכרה ממשרד הכלכלה והתעשייה (שמשמעותה סבסוד חלקי של שכר הלימוד בהם לפי כללי זכאות), והוא מפקח על המסגרות האלה מכוח חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965. בשנת הלימודים תשע"ד טופלו כ-116,000 פעוטות בגיל חצי שנה עד שלוש במסגרות מוכרות על-ידי משרד הכלכלה והתעשייה. שאר הפעוטות בקבוצת גיל זו מטופלים בבית או במסגרות פרטיות שאינן מוכרות ואינן בפיקוח גורם ממשלתי כלשהו; אין כיום מסד נתונים מסודר על ילדים המטופלים בביתם או במסגרות יום פרטיות ואין מידע מסודר על המסגרות הפרטיות שבהן הם מטופלים.³

במעונות יום/משפחתונים המוכרים על-ידי משרד הכלכלה והתעשייה אפשר לשלב ילדים עם מוגבלות שונות כגון: מוגבלות התפתחותית-שכלית, מוגבלות חושית (ראייה, שמיעה) ומוגבלות בתחום התקשורת והתפקוד.⁴ שילוב פעוטות עם צרכים מיוחדים נעשה בדרך כלל על-ידי ליווי אישי של סייעת לפעוט. השילוב נעשה באישור ועדות מחוזיות הפועלות מטעם משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה), והוא אפשרי רק במעונות/משפחתונים מוכרים.

¹ הלמ"ס, לקט נתונים לרגל יום הילד הבין-לאומי 2015, הודעה לתקשורת, 17 בנובמבר 2015.

² הלמ"ס, לוח 2.3: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל, ממוצע 2014.

³ מריה רבינוביץ', המענה הציבורי לילדים בגיל הרך בישראל – תמונת מצב, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2015. את הנתונים מסרה מרצדס צרפתי, מנהלת תחום מטה, האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה והתעשייה, דוא"ל, 7 ביולי 2015.

⁴ ד"ר נעמי מורנו, מנהלת האגף לגיל הרך בארגון "יוצו" העולמי, בקשה מקדמית למענק מחקר בנושא: תוכניות שילוב לפעוטות עם צרכים מיוחדים, נשלח באמצעות דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.

לדברי ד"ר נעמי מורנו, מנהלת האגף לגיל הרך בארגון ויצ"ו, "מעונות-יום לגיל הרך הם שירות אוניברסלי, אשר מלכתחילה לא ערוך לספק שירותים לתינוקות ולפעוטות עם צרכים מיוחדים. על-מנת לקלוט ילדים אלה – סביבת המעון נדרשת הן להתאמה של המסגרת מבחינת ארגון הסביבות הפיזית והחברתית (הנגשה) והן להתאמה של משאבי כוח-אדם לטיפול (תקנים, הכשרות)".⁵

פעוטות עם צרכים מיוחדים הסובלים מבעיות בריאותיות מורכבות אשר זכאים לגמלת ילד נכה לפי סימן ו' בפרק ט' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, זכאים למעון יום שיקומי על-פי חוק מעונות שיקומיים, התש"ס-2000. מעונות יום שיקומיים פועלים באחריות משותפת של משרד הבריאות ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים. בכ-110 מעונות יום שיקומיים טופלו בשנת הלימודים תשע"ה כ-2,200 ילדים המתמודדים עם פיגור שכלי, נכויות פיזיות ואוטיזם. ילדים אלו מוכרים ומטופלים על-ידי שלושה אגפים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים: אגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית, אגף השיקום והיחידה לטיפול באדם עם אוטיזם. יצוין כי לא כל הילדים המוכרים באגפים האלה מטופלים במעונות שיקומיים.

במסמך זה לא נעסוק בילדים שבמעונות היום השיקומיים אלא בילדים שקיבלו זכאות למעון יום שיקומי, אך לא שוהים בהם אלא משולבים במעונות יום ובמשפחתונים רגילים ומקבלים ליווי של סייעות. קבוצה נוספת של פעוטות שנרחיב עליה במסמך זה הם פעוטות עם בעיות בריאותיות כגון עיכוב התפתחותי, מחלות כרוניות ואלרגיות קשות, אשר מצד אחת אינן מזכות אותם על-פי חוק מעונות שיקומיים למקום במעון שיקומי, ומצד אחר הם אינם יכולים להשתלב במעונות יום ובמשפחתונים רגילים ללא ליווי של סייעת.

נוסף על כך, יש קבוצת פעוטות אשר מתמודדים עם אלרגיות או מחלות מסוימות שבגינן הם אינם זכאים לליווי לסייעות במסגרות, אך עדיין אפשר לשלב אותם במעון יום או במשפחתון באישור רופא מומחה. במסמך זה יוסבר על אופן השילוב של פעוטות אלו במעון יום או במשפחתון.

2. מעונות יום ומשפחתונים שבפיקוח משרד הכלכלה והתעשייה⁶

האגף למעונות יום ולמשפחתונים לגיל הרך במשרד הכלכלה והתעשייה הוא הגוף האחראי למסגרות הטיפול והחינוך לגיל הרך (לילדים שגילם משישה חודשים עד שלוש שנים) ולפיקוח עליהן. האגף למעונות יום ומשפחתונים פועל מתוקף חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, ומטרת-העל שלו היא לקדם יציאת נשים לעבודה, לנוכח ההבנה שמעון יום או משפחתון הוא אמצעי חשוב לקידום התעסוקה, שכן הוא מאפשר לאימהות לילדים קטנים להשתלב בהכשרה מקצועית ובשוק העבודה. החוק אינו מחייב פיקוח על מסגרות חינוך לילדים בגיל הרך, והאגף מופקד על מסגרות שקיבלו הכרה מטעמו. מסגרת המבקשת הכרה ועומדת בקריטריונים הקבועים בחוק נחשבת מסגרת מוכרת על-ידי משרד הכלכלה והתעשייה, מקבלת ממנו סמל "מעון מוכר" ופועלת בפיקוח האגף למעונות יום ולמשפחתונים. מסגרות שבפיקוח האגף מקבלות הטבות, ובהן סבסוד תשלומי ההורים על-פי מפתח כלכלי. האגף עובד עם ארגונים וגופים רבים המפעילים מעונות יום ברחבי הארץ וחתומים על הסכמים אתו. לצד מעונות היום, שרובם מופעלים באמצעות ארגונים ורשתות, האגף מפקח גם על משפחתונים שמנהלות המשפחתונים מפעילות ישירות בסיוע ובפיקוח של רכזות המועסקות ברשות המקומית. נוסף על אלה יש מעונות בקיבוצים ובמושבים שיתופיים.

⁵ ד"ר נעמי מורנו, מנהלת אגף לגיל הרך בארגון ויצ"ו העולמי, בקשה מקדמית למענק מחקר בנושא: תוכניות שילוב לפעוטות עם צרכים מיוחדים, נשלח באמצעות דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.

⁶ מריה רבינוביץ', המענה הציבורי לילדים בגיל הרך בישראל – תמונת מצב, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2015. את הנתונים מסרה מרצדס צרפתי, מנהלת תחום מטה, האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה והתעשייה, דוא"ל, 7 ביולי 2015.

בשנת הלימודים תשע"ה פעלו 1,929 מעונות יום ו-3,705 משפחתונים מוכרים. בשנים תש"ע-תשע"ה גדל מספר המעונות בכ-28%, ומספר המשפחתונים גדל בכ-19%.⁸ עם השנים גדל מספר הילדים במסגרות שבפיקוח האגף, מ-101,102 בשנת הלימודים תש"ע ל-116,296 בשנת תשע"ד (עלייה של כ-15%). עם זאת, שיעור הילדים המתחנכים במעונות ובמשפחתונים מוכרים בכלל הילדים בני חצי שנה עד שלוש שנים בישראל לא השתנה במידה ניכרת משנת הלימודים תש"ע עד שנת הלימודים תשע"ד (כ-21% בשנת תש"ע לעומת כ-23% בשנת תשע"ד).⁹ כיום יש בישראל בעיה קשה של ביקוש למסגרות בפיקוח, שעולה על ההיצע.

3. פעוטות עם צרכים מיוחדים במעונות יום ובמשפחתונים

שילוב פעוטות עם צרכים מיוחדים (עד גיל שלוש) במעונות יום ובמשפחתונים מוכרים על-ידי משרד הכלכלה והתעשייה (לא במעונות שיקומיים) נעשה באחריות משרד הרווחה והשירותים החברתיים. **משרד הרווחה מפעיל שירות של סייעת לשילוב ילדים עם צרכים מיוחדים במעונות יום ובמשפחתונים מוכרים.** נושא זה מעוגן בתקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) בפרק "השמת פעוטות במעון יום/משפחתון – יישום חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000 – ושילובם של פעוטות עם צרכים מיוחדים".¹¹ נוסף על שילוב ילדים עם צרכים מיוחדים באמצעות סייעת מלווה, משרד הרווחה מפעיל בחלק מהרשויות תוכנית לשילוב קבוצתי, ועליה נרחיב בהמשך הפרק.

שילוב ילדים עם צרכים מיוחדים במעונות יום ובמשפחתונים נעשה על-פי ההחלטה של ועדה מחוזית לשילוב ילדים עם צרכים מיוחדים. בוועדה חברים מפקחים מחוזיים משירותי משרד הרווחה: השירות לילד ולנוער,¹² האגף לשירותי רווחה שיקום,¹³ השירות לטיפול באדם עם פיגור שכלי ומפקח היחידה לטיפול באדם עם אוטיזם.¹⁴

משרד הרווחה מפעיל ארבע ועדות מחוזיות שבהן יושבים נציגים מהשירותים שפורטו לעיל, והם דנים בבקשות לקבלת השירות המגיעות מהמחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ. יושב-ראש הוועדה הוא מפקח מהשירות לילד ונוער.¹⁵

הפעוטות שיכולים להגיש בקשה לסייעת הם פעוטות שהסובלים מפיגור שכלי קל או בינוני, מנכויות פיזיות שונות, מאוטיזם ו/או מבעיות רפואיות נוספות כגון עיכוב התפתחותי, מחלות כרוניות ואלרגיות. חלקם אינם זכאים למעון יום שיקומי על-פי חוק מעונות שיקומיים, התש"ס-2000, אך בגין מצבם הרפואי הם אינם יכולים להשתלב במעונות יום ובמשפחתונים רגילים ללא סיוע מיוחד של סייעת אישית. לעתים הילד זכאי לגן שיקומי, אך הוריו אינם מעוניינים לשבצו שם ומבקשים במקום זה סיוע של סייעת אישית בגן

⁸ מרצדס צרפתי, מנהלת תחום מטה, האגף למעונות יום ובמשפחתונים במשרד הכלכלה, דוא"ל, 7 ביולי 2015.
⁹ החישוב נעשה לפי נתוני הלמ"ס על מספר הילדים מגיל לידה עד גיל שלוש. מקורות: הלמ"ס, [שנתון סטטיסטי לישראל 2014](#), לוח 2.3: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל; [שנתון סטטיסטי לישראל 2011](#), לוח 2.19: אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל.

¹¹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [הוראה מס' 8.10: השמת פעוטות במעון יום/משפחתון – יישום חוק פעוטות בסיכון \(הזכות למעון יום\), התש"ס-2000 – ושילובם של פעוטות עם צרכים מיוחדים](#), סעיף 6: שילוב ילד עם צרכים מיוחדים במשפחתון/מעון, 1 באפריל 2009.

¹² השירות לילד ולנוער מופקד על הגנתם, שלומם ורווחתם הפיזית והנפשית של ילדים ובני נוער עד גיל 18 אשר נמצאים במצבי סיכון וסכנה במשפחותיהם, בקהילת מגוריהם או בכל מקום אחר במדינה. מטרתו המרכזית של השירות היא לאתר אותם, לטפל בהם ולהציע להם ולהוריהם שירותים אשר יעזרו למנוע או לצמצם את הסיכון. ראו: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [השירות לילד ולנוער](#).

¹³ האגף מסייע, בשיתוף שירותים ממלכתיים, ציבוריים והתנדבותיים, בהפעלת מסגרות שיקום לסובלים מנכויות חושיות וגופניות בגיל הרך, ילדים (איתור וטיפול), נוער ובוגרים (תעסוקה) במגוון תחומי חיים. ראו: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [האגף לשירותי רווחה ושיקום](#).

¹⁴ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [הוראה מס' 8.10: השמת פעוטות במעון יום/משפחתון – יישום חוק פעוטות בסיכון \(הזכות למעון יום\), התש"ס-2000 – ושילובם של פעוטות עם צרכים מיוחדים](#), סעיף 2.9, 1 באפריל 2009.

¹⁵ ורד כרמון, עובדת סוציאלית מומחית לילד ולנוער, יושבת-ראש ועדת שילוב ארצית ומפקחת ארצית לגיל הרך, השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.

רגיל. בין 42 ל-45 ילדים המטופלים באגף השיקום של משרד הרווחה היו זכאים למעון שיקומי אך השתלבו במעון רגיל בליווי סייעת¹⁸.

פרופיל הילדים המופנה לקבלת שירות מגוון. במשרד הרווחה מציינים כי בשנים האחרונות יש מגמה הולכת וגוברת של הפניית ילדים הסובלים מאלרגיות מסכנות חיים (אלרגיה למזון כגון חלב, בוטנים ועוד) לשירות של סייעת. כמו כן, ילדים שחולים במחלות מורכבות (כגון בעיות נשימה ובעיות הזנה) זקוקים להשגחה צמודה ולעתים גם להתערבות חודרנית. על-פי משרד הרווחה, במעונות יום מסרבים לקבל ילדים במצבים כאלה ללא סייעת, ומפנים את הוריהם למשרד הרווחה לקבלת מענה.¹⁹ יצוין כי התע"ס בנושא שילוב ילדים עם צרכים מיוחדים במעונות יום ובמשפחותונים אינו עוסק בילדים הסובלים מאלרגיות. עם זאת, כיום ילדים הסובלים מבעיה זו מקבלים סיוע במסגרת השירות. בשנת הלימודים תשע"ה קיבלו 1,080 ילדים אישור לסייעת שילוב במעונות יום ובמשפחותונים מוכרים.

השירות של סייעת השילוב של משרד הרווחה מאפשר לשלב את הילדים במסגרת עד ארבע שעות ביום בלבד (ובכלל זה נסיעות עם הילד לפי הצורך לקבלת הדרכה בתחום הטיפול הפארה-רפואי במכון להתפתחות הילד). ילד הזקוק לסיוע מעבר לשעות אלו לא יוכל להשתלב בתוכנית שילוב.²⁰ חשוב לציין שלא כל הילדים מקבלים מספר זהה של שעות סייעת, והשעות מוקצות להם על-פי צרכיהם. בשנה שעברה היה הממוצע 40 שעות סייעת בחודש²¹, דהיינו כ-10 שעות בשבוע בלבד. לדברי גבי גלית גבע, המפקחת הארצית באגף השיקום, עד לשנה זו היו מקרים שגורמי המשרד לא עמדו בתנאי התע"ס וילדים לא קיבלו את כל שעות הסיוע שנקבעו בו, מחוסר תקציב. השנה התקבלה תוספת תקציב במסגרת התקציב החדש, והיא מאפשרת מתן שעות כפי שנקבע בתע"ס.²³

ממשרד הרווחה נמסר כי סייעות השילוב אינן סייעות רפואיות ואינן סייעות צמודות (הסייעת אינה נמצאת עם הילד בכל שעות יום הלימודים במעון, אינה מלווה אותו בהסעות וכו').²⁴ על-פי תע"ס, הסייעת היא "אישה המועסקת על-ידי גוף שנבחר על-ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ואשר מפקח עליה מינהלית ומקצועית ומספק הדרכה שוטפת".²⁵

הורים פטורים מלהשתתף בהוצאה עבור הסייעת. פעוט עם בעיה רפואית או תפקודית מיוחדת שעלולים לסכן אותו במסגרת – יש לחייב את הוריו בחתימה על כתב התחייבות מיוחד.

3.1 מודל שילוב קבוצתי

ב-15 שנים האחרונות מפעיל משרד הרווחה תוכנית לשילוב קבוצתי של ילדים עם צרכים מיוחדים במעונות יום - "מסיכון לסיכוי".²⁶ מהות התוכנית היא שילוב ילדים בגיל הרך (עד שלוש שנים) עם צרכים מיוחדים (עיכוב התפתחותי, ליקויים חושיים, נכויות פיסיות וכד') במעונות יום רגילים, ובתוך כך הנגשת

¹⁸ גלית גבע, מנהלת השירות הטיפולי-קהילתי, אגף השיקום במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2015.

¹⁹ ורד כרמון, עובדת סוציאלית מומחית לילד ולנוער, יושבת-ראש ועדת שילוב ארצית ומפקחת ארצית לגיל הרך, השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.

²⁰ משרדה הרווחה והשירותים החברתיים, **הוראה מס' 8.10: השמת פעוטות במעון יום/משפחתון – יישום חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000 – ושילובם של פעוטות עם צרכים מיוחדים**, סעיף 6: שילוב ילד עם צרכים מיוחדים במשפחתון/מעון, 1 באפריל 2009.

²¹ גלית גבע, מנהלת השירות הטיפולי-קהילתי, אגף השיקום במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2015.

²³ שם.

²⁴ ורד כרמון, עובדת סוציאלית מומחית לילד ולנוער, יושבת-ראש ועדת שילוב ארצית ומפקחת ארצית לגיל הרך, השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.

²⁵ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **הוראה מס' 8.10: השמת פעוטות במעון יום/משפחתון – יישום חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000 – ושילובם של פעוטות עם צרכים מיוחדים**, סעיף 6: שילוב ילד עם צרכים מיוחדים במשפחתון/מעון, 1 באפריל 2009.

שירותים טיפוליים פארה-רפואיים בתוך המעון וקיום מערך תומך למשפחות. בתוכנית זו ילדים עם צרכים מיוחדים משתלבים במעון יום רגיל בתוכנית החינוכית הכללית, ונוסף על כך מקבלים מענים טיפוליים ייחודיים מצוות טיפולי ששייך למכון או למרכז להתפתחות הילד היישובי. כך הילדים שוהים בסביבתם הטבעית, בחברת ילדים בני גילם, וההורים מקבלים בקביעות מידע, תמיכה, ייעוץ והדרכה מהגורמים המטפלים. הפעלת מסגרות לפי מודל זה מותנית בשיתוף פעולה מורכב ובתיאום בין שירותים רבים בקהילה.²⁷

התוכנית פועלת באחריות, בביקוח ובתקצוב של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ומופעלת באמצעות הארגונים המפעילים מעונות לילדים מוכרים לגיל הרך שעברו מכרז של משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

הפעלת התוכנית מותנית במספר מינימלי של שישה ילדים שאובחנו במכון להתפתחות הילד במעון. מספר הילדים המקסימלי הוא עשרה.²⁹ אם כן, התוכנית מתאימה לאזורים שאפשר לגבש בהם קבוצות ילדים המתאימים לתוכנית, וכן ילדים שנמצאים במצבי סיכון אשר הוריהם אינם יכולים לתת להם את כל הטיפולים שהם זקוקים להם. המעטפת הטיפולית בשילוב קבוצתי רחבה הרבה יותר מבשילוב פרטני. התוכנית "מסיכון לסיכוי" פועלת כיום ב-23 רשויות מקומיות, ומשולבים בה כ-230 פעוטות עם צרכים מיוחדים.³⁰

3.2 נתונים על פעוטות עם צרכים מיוחדים בשילוב במעונות יום ובמשפחות עם מוכרים³¹

מנתונים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים עולה כי בשנת הלימודים תשע"ה (2014/15) קיבלו 1,080 ילדים סייעת שילוב במסגרות חינוכיות בביקוח משרד הכלכלה והתעשייה. (כאמור, כ-230 פעוטות נוספים שולבו במסגרת התוכנית "מסיכון לסיכוי", בתרשימים שלהלן אין נתונים עליהם³³).
להלן פילוח נתונים לפי אגף של משרד הרווחה שבו מטופל הילד. נזכיר כי בוועדות שילוב מחוזיות יושבים נציגים של ארבעה אגפים של משרד הרווחה: השירות לילד ולנוער, השירות לשיקום, השירות לטיפול באדם עם פיגור שכלי והיחידה לטיפול באדם עם אוטיזם.

²⁶ גלית גבע, מנהלת השירות הטיפולי-קהילתי, אגף השיקום במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2015.

²⁷ יונה מ' רוזנפלד, מרים גילת וארנה שמר, **שילובם של ילדים עם צרכים מיוחדים במעונות היום בישראל – למידה מהצלחות בתוכנית "מסיכון לסיכוי"**, מכון ברוקדייל, אוגוסט 2015.

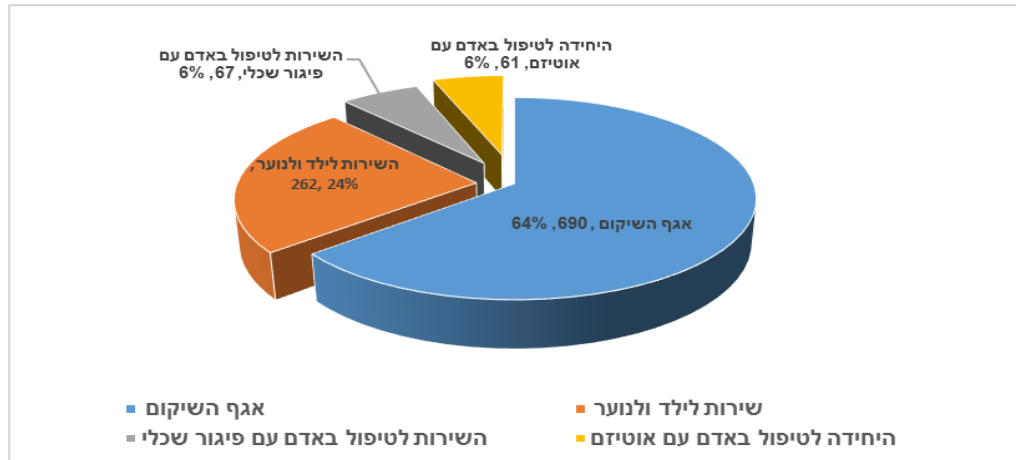
²⁹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, "מסיכון לסיכוי בגיל הרך" – שילוב ילדים עם צרכים מיוחדים.
³⁰ גלית גבע, מנהלת השירות הטיפולי-קהילתי, אגף השיקום במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2015.

³¹ אם לא יצוין אחרת: ורד כרמון, עובדת סוציאלית מומחית לילד ולנוער, יושבת-ראש ועדת שילוב ארצית ומפקחת ארצית לגיל הרך, השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.

³³ גלית גבע, מנהלת השירות הטיפולי-קהילתי, אגף השיקום במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 14 בדצמבר 2015.

תרשים 1: סייעות שילוב לילדים עד גיל 3, על-פי שירות במשרד הרווחה והשירותים החברתיים,

שנת הלימודים תשע"ה

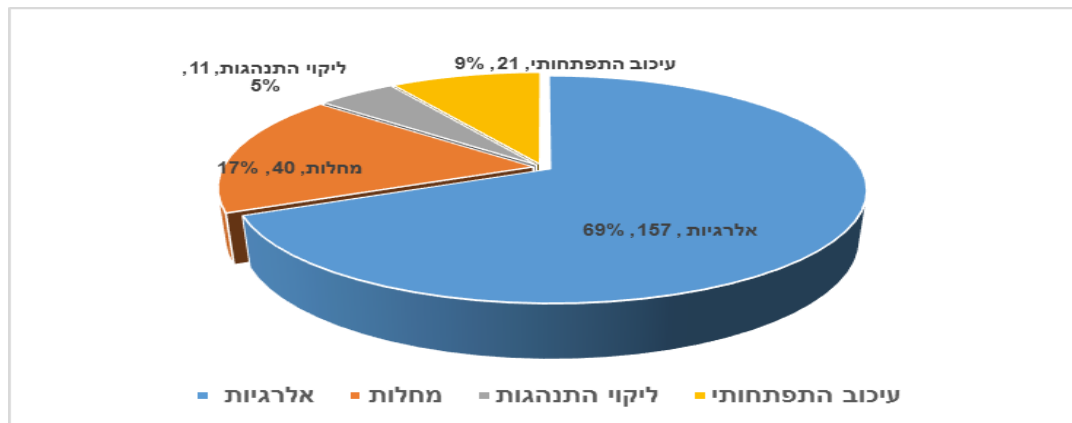


רוב הילדים שמקבלים ליווי של סייעת (64%) הם ילדים המטופלים באגף השיקום, דהיינו ילדים עם ליקוי פיזי או נכות.

להלן נתונים על סייעות שילוב לילדים עד גיל שלוש שאושרו לילדים המטופלים בשירות לילד ולנוער בלבד, על-פי סיבה רפואית. יצוין כי בקטגוריה זו לא נכללים ילדים שיש להם מחלות או בעיות רפואיות מתחום הנכות, אוטיזם או פיגור שכלי, שכפי שצוין לעיל ומטופלים באגפים אחרים במשרד הרווחה, אלא ילדים שסובלים מעיכוב התפתחותי, מליקוי התנהגות, מאלרגיות או ממחלות אחרות. לפי תרשים 1, אישור לסייעת ניתן ל-262 ילדים המטופלים על ידי השירות לילד ולנוער, ואילו בתרשים 2 מספר הילדים המטופלים בשירות לילד ולנוער שאושרה להם סייעת מסתכם ב-229 בלבד. הנתונים על 33 ילדים נוספים לא נכללו בתרשים.

תרשים 2: אישור סייעות לילדים המטופלים בשירות לילד ולנוער עד גיל 3 ולנוער לפי סיבה,

שנת הלימודים תשע"ה



מהנתונים עולה כי רוב הילדים המטופלים על ידי השירות לילד ולנוער שקיבלו אישור לסייעת קיבלו אישור לסייעת אישית במעון יום או משפחתון בגין ההתמודדות עם אלרגיות (קרוב ל-70%). כאמור, במשרד הרווחה מציינים כי בשנים האחרונות יש מגמה הולכת וגוברת של הפניית ילדים הסובלים מאלרגיות מסכנות חיים (אלרגיה למזון כגון חלב או בוטנים) לקבלת שירות סייעת. כך, במחוז מרכז אושרו בשנת הלימודים תשע"ג סייעות לעשרה ילדים הסובלים מאלרגיה, בשנת הלימודים תשע"ג – ל-10 ילדים ובשנת תשע"ה – ל-90 ילדים, גידול של פי-תשעה בתוך שלוש שנים.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל משרד הרווחה ואל משרד הכלכלה והתעשייה בבקשת נתונים על היקף הצורך בשילוב, דהיינו כמה בקשות לשילוב פעוטות עם צרכים מיוחדים התקבלו וכמה מהן אושרו על-ידי הוועדות המחוזיות. נתון זה לא התקבל מהמשרדים. כמו כן אין בידינו נתון על המכסות הקיימות של סייעות. ממשרד הרווחה נמסר כי השנה יערך איסוף נתונים אלה.³⁴

3.3 קשיים בתחום

גורמים מקצועיים ציינו כמה בעיות שעמן מתמודדים כיום גורמים מקצועיים בתחום השילוב של פעוטות עם צרכים מיוחדים במעונות יום ובמשפחתונים רגילים. להלן סיכום ממצאים:

- לדברי ד"ר נעמי מורנו, מנהלת האגף לגיל הרך בארגון ויצ"ו, ישנה חשיבות למפות מודלים שונים לשילוב; לאפיין את כוח אדם, את הכשרתו ואת תפקידו במסגרות המשלבות ואת ההרכב הכיתתי בהן; לזהות סוגי חסמים המקשים על שילוב; ליצור מוסד נתונים מעודכן, לאתר את היקף האוכלוסייה הזקוקה לשילוב ולקבל את המאפיינים של האוכלוסייה זאת.³⁹
- גב' ורד כרמון, יושבת-ראש ועדת שילוב ארצית ומפקחת ארצית לגיל הרך משירות לילד ולנוער של משרד הרווחה מציינת כי התחום שבו עוסקות ועדות מחוזיות לשילוב ילדים עם צרכים מיוחדים במעונות יום ובמשפחתונים הוא פעמים רבות רפואי, דורש מומחיות וידע ספציפי וכרוך גם בסמכות ואחריות, שלפי הבנת המשרד אינם בתחום הרווחה (למשל כאשר מדובר באלרגיות ובמחלות מורכבות).
- תקצוב השירות: לשירותי השיקום, לשירות לטיפול באדם עם פיגור שכלי ולשירות לטיפול באדם עם אוטיזם יש תקציב ייעודי לסייעות, והאישור לשילוב ילדים ולליווי סייעת ניתן לפי התקציב. בשירות לילד ולנוער אין תקציב ייעודי לנושא השילוב עד היום, והאישורים לשילוב ילדים המטופלים באגף זה ניתנים מתקציבים כלליים בעבור פעילויות בקהילה. כך, קשה לתכנן ולאמוד את היקף האישורים לשילוב מראש, כל שכן שמדובר בשירות פרטני שאינו צפוי מראש. גם נושא זה יעלה לדיון בצוות הבין-משרדי שהוקם במשרד הרווחה (ראו לעיל).⁴²
- ד"ר נעמי מורנו, מנהלת האגף לגיל הרך בארגון ויצ"ו⁴³ והגב' מיכל כרמל, הממונה על הדרכה והשתלמויות באגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה והתעשייה,⁴⁴ ציינו בעיה שמתעוררת כאשר הצורך של הילד בסייעת מתגלה במהלך שנת הלימודים. לדבריהן, תהליך קבלת האישור לסייעת הוא ממושך ועלול להימשך עד שנה. בזמן זה ילד לא מקבל את הסיוע הנדרש לו והתמודדות נופלת על צוות המעון, שלא תמיד ערוך לכך. יתר על כן, המצב גורם עומס על הצוות ומטיל אחריות רבה על המטפלות במעון, בלא תמיכה מספקת.
- הגב' כרמל ציינה כי יש מחסור במכסות לסייעות, ולא כל הילדים הזקוקים לסיוע יכולים לקבל אותו.⁴⁵
- כאמור, אין בידינו נתון על המכסות הקיימות של סייעות.

³⁴ ורד כרמון, עובדת סוציאלית מומחית לילד ולנוער, יושבת-ראש ועדת שילוב ארצית ומפקחת ארצית לגיל הרך, השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 14 בדצמבר 2015.

³⁹ ד"ר נעמי מורנו, מנהלת אגף לגיל הרך, ארגון ויצ"ו העולמי, בקשה מקדמית למענק מחקר בנושא – תוכניות שילוב לפעוטות עם צרכים מיוחדים, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.

⁴² ורד כרמון, עובדת סוציאלית מומחית לילד ולנוער, יושבת-ראש ועדת שילוב ארצית ומפקחת ארצית לגיל הרך, השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.

⁴³ ד"ר נעמי מורנו, מנהלת האגף לגיל הרך בארגון ויצ"ו העולמי, בקשה מקדמית למענק מחקר בנושא – תוכניות שילוב לפעוטות עם צרכים מיוחדים, נשלח באמצעות דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.

⁴⁴ מיכל כרמל, הממונה על הדרכה והשתלמויות באגף למעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה והתעשייה, מכתב, 14 בדצמבר 2015.

⁴⁵ שם.

▪ בעיה נוספת שעלתה בשיחות עם הגורמים המקצועיים היא היקף שעות הסייעת שניתנות לפעוט. כאמור, מדובר במקסימום ארבע שעות סיוע ביום, ולא כל פעוט זכאי להיקף השעות המקסימלי, כלומר מדובר בסיוע חלקי שלא תמיד יש בו מענה למכלל הצרכים של ילד עם צרכים מיוחדים.

לאחרונה, עקב פניות ותלונות רבות על פעילות הוועדות, ולאחר שגורמי משרד הרווחה הבינו כי אין להם כלים וידע מתאימים לפתור את הבעיה, הקים משרד הרווחה צוות בשיתוף עם משרד הבריאות, משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד האוצר, ותפקידו של הצוות הבין-משרדי הזה הוא לדון בנושא, למפות את המצב, למצוא דרכי טיפול בכל משרד ולגבש דרכים לשיתוף פעולה כדי לשפר את שילוב הילדים עם צרכים מיוחדים במעונות יום ובמשפחתונים. במסגרת העבודה נלמדה תוכנית השילוב של ילדים עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל בגני-ילדים שבפיקוח משרד החינוך, שבה יש שיתוף פעולה בין משרד החינוך ומשרד הבריאות. הוועדה פועלת בראשות משרד הרווחה.

יצוין כי בשנת 2010 כבר פעל צוות בין-משרדי בנושא, אשר הוקם ביוזמת משרד הכלכלה, אך מסקנות הצוות הזה לא יישמו בשל היעדר התקציב.⁴⁶ מסקנות צוות זה לא הגיעו לידינו.

4. שילוב פעוטות עם בעיות בריאותיות ללא ליווי מיוחד של סייעת

יש קבוצה נוספת של ילדים שסובלים מאלרגיות או מבעיות רפואיות אחרות (למשל מחלות קרדיולוגיות) שבגינן לא ניתנת להם זכאות לסייעת. פעוטות אלו יכולים להיכנס למעון יום או למשפחתון מוכר רק באישור רפואי מיוחד מרופא מומחה בתחום מחלתו של הילד.

תהליך קבלת פעוטות במעונות יום ובמשפחתונים שבפיקוח משרד הכלכלה והתעשייה מפורט ב"נוהל ועדות קבלה למעון יום בעל סמל מעון".⁴⁷ לפי הנוהל, קבלת ילדים למעון תהיה על-פי סדר הקדימויות שנקבע בו. בכל כיתה תינתן קדימות לילדים בגילים שנקבעו לאותה כיתה, ולפי התפוסה המאושרת במעון. לא ניתנת קדימות לילדים עם צרכים מיוחדים או בעיות רפואיות במסגרות שבפיקוח המשרד.

האגף מעונות יום ומשפחתונים של משרד הכלכלה והתעשייה הכין נוהל מיוחד בנושא "שילוב ילדים אלרגיים במעון יום / משפחתון".⁴⁸ בנוהל מודגש כי אסור להפלות ילד הסובל מאלרגיה בכל הקשור לקבלתו למעון.

על-פי הנוהל, ילד שסובל מאלרגיה יוכל להתקבל למעון או למשפחתון ולא יורחק ממנו בשנת הלימודים אם יעמוד בתנאים שנקבעו, ובכלל זה: הורה ימלא שאלון רפואי בכל הנוגע למצבו הבריאותי של הילד במסגרת תהליך הרישום למסגרת וימציא מסמך רפואי מרופא מומחה ובו יצוינו סוג האלרגיה, התסמינים והטיפול הרפואי הנדרש לצורך מתן עזרה ראשונה לילד במקרה של חשיפה.

על-פי הנוהל, אם הרופא קבע כי נדרשת תמיכה כלשהי לילד כתנאי לשהותו במעון, יש לפרט את סוג התמיכה הנדרשת, ועל המעון יהיה למלא את הנדרש כדי לספק תמיכה זו. אם הרופא קבע כי נדרשת סייעת אישית צמודה, על המעון להבהיר להורים כי כיום אין הסדר מימון להעסקתה של סייעת אישית, ואם ההורים רוצים שילדם ישולב במעון, יהיה עליהם לשאת בעלות העסקתה. בנוהל צוין כי ההורים יכולים לפנות אל הלשכה לשירותים חברתיים ולבקש את בחינת זכאותו של ילדם לסייעת אישית בוועדת השילוב במשרד הרווחה.

⁴⁶ מיכל כרמל, הממונה על הדרכה והשתלמויות באגף למעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה והתעשייה, שיחת טלפון, 14 בדצמבר 2015.

⁴⁷ אגף בכיר מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך במשרד הכלכלה והתעשייה, נוהל ועדות קבלה למעון יום בעל סמל מעון, משרד הכלכלה והתעשייה, תשע"ו.

⁴⁸ האגף למעונות יום ולמשפחתונים במשרד הכלכלה והתעשייה [עדכון הנחיה לשילוב ילדים אלרגיים במעון/משפחתון](#), שנת הלימודים תשע"ה.

על-פי הנוהל, הורה יספק למעון או למשפחתון, על חשבוננו, את התרופות הנדרש לילדו ויחדש אותנו לפי תאריכי התפוגה הרשומים. ההורה ייפה בכתב את כוחו של צוות המעון או מטפלת המשפחתון לתת לילד את הטיפול המצוין במסמך הרפואי בכל מקרה שבו יפתח הילד תגובה אלרגית.

הנוהל עוסק בתפקיד של צוות המעון במקרים של התפרצות אלרגיה ובאופן שיתוף ההורים באספת הורים ובפגישת צוות שבהן תינתן הדרכה בנושא האלרגיה (מפגשים עם דיאטנית והדרכות אחרות).

יצוין כי לדברי גב' מיכל כרמל, הממונה על הדרכה והשתלמויות באגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה והתעשייה, כיום עמותת "יהל" – ייעוץ והדרכה לאלרגיות מזון, היא שמעבירה את החלק הגדול של ההדרכות לצוותי מעונות יום ומשפחתונים בנושא אלרגיות.⁴⁹ הנוהל מפנה את הצוותים החינוכיים להתייעצות עם העמותה במקרה הצורך. בנוהל אף מצוין כי "העמותה הביעה את נכונותה לספק הדרכה בהתנדבות". עם זאת, בנוהל מובהר כי "אין האגף למעונות יום ומשפחתונים אחראי באיזושהו אופן ביחס לתכנים המועברים באמצעות עמותת יהל ו/או להיענות למתן הייעוץ".⁵⁰

בנוהל מודגש כי "בכל מקרה יצוין בפני ההורים בעת ההתעניינות לרישום כי בתקינת כה"א הקיימת ובמספרי הילדים הקיימים במעונות/משפחתון היום הציבוריים לא ניתן להתחייב למניעה מוחלטת של הילד מחשיפה למוצרים אליהם הוא אלרגי".⁵¹

לדברי גב' מיכל כרמל, הנוהל עוסק רק במקרים של אלרגיה, אך על בסיסו אפשר לשלב גם פעוטות עם בעיות בריאות אחרות, והדבר נעשה כיום. כאמור, שילוב פעוטות אלו נעשה רק על סמך אישור מרופא מומחה בתחום שבו ילד זקוק לטיפול רפואי שהילד יכול להשתלב במסגרת חינוכית רגילה.⁵²

באגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד הכלכלה והתעשייה לא ידוע מה מספר פעוטות ששולבו במעונות יום ובמשפחתונים שבפיקוח המשרד לפי נוהל הזה.⁵³

כדי לקבל תמונת מצב עדכנית פנינו לשני ארגונים מרכזיים שמפעילים כיום מעונות יום המוכרים על-ידי משרד הכלכלה והתעשייה.

מארגון **נעמת**, שמפעיל כיום 211 מעונות יום מוכרים, נמסר כי מדי שנה מתקבלים בכל מעון של הארגון שלושה עד שבעה ילדים הסובלים מאלרגיות או מבעיות רפואיות אחרות (למשל בעיות קרדיולוגיות). על-פי נעמת, כל צוותי המעונות מקבלים במסגרת קורסי מד"א הדרכה בנושא אלרגיות (רענון ההדרכות נעשה מדי שנתיים). יש מקרים שבהם אחיות או ההורים עצמם נותנים הדרכה לצוות המעון על מצבו הבריאותי המיוחד של הילד. גם בנעמת צוינו הדרכות והכשרות מטעם עמותת "יהל".⁵⁴

בארגון **ויצ"ו** ההערכה היא שבכל מעון יום שוהים ילד אחד או שניים שסובלים מאלרגיה או מבעיה רפואית אחרת שדורשת התייחסות מיוחדת מצוות המעון. ארגון ויצ"ו מפעיל כיום 184 מעונות יום.

מוויצ"ו נמסר כי אין רישום קבוע של ילדים עם אלרגיות או בעיות רפואיות אחרות המשולבים במעונות יום ללא ועדות שילוב של משרד הרווחה. הסיבה לכך היא שנתונים אלו משתנים כל הזמן; ילדים נכנסים ויוצאים מהמעון, ויש ילדים שהבעיות הרפואיות שלהם מתגלות בזמן במעון ולא לפני כניסתם למסגרת. בוויצ"ו מציינים כי לא כל הצוותים עוברים הדרכה בתחום האלרגיה, והדבר נעשה לפי הצורך.⁵⁵

⁴⁹ מיכל כרמל, הממונה על הדרכה והשתלמויות באגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה והתעשייה, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2015.

⁵⁰ האגף למעונות יום ולמשפחתונים במשרד הכלכלה והתעשייה [עדכון הנחיה לשילוב ילדים אלרגיים במעון/משפחתון](#), שנת הלימודים תשע"ה.

⁵¹ שם.

⁵² מיכל כרמל, הממונה על הדרכה והשתלמויות באגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה והתעשייה, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2015.

⁵³ שם.

⁵⁴ טובה סיני, האגף לגיל הרך ב ארגון "נעמת", שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2015.

⁵⁵ ד"ר נעמי מורנו, מנהלת אגף לגיל הרך בארגון "ויצ"ו העולמי, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2015.

כתיבה: מריה רבינוביץ'
אישור: שרון סופר, ראש צוות
מרכז המחקר והמידע של הכנסת

