



הכנסת מרכז המחקר והמידע

ירושלים, כ"ז בתמוז תשע"ו
2 באוגוסט 2016

מעונות-יום שיקומיים

מסמך זה נכתב לבקשת יושבת-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, חברת הכנסת קארין אלהרר, והוא עוסק במעונות-היום השיקומיים. במסמך יוצגו מספר מעונות-היום השיקומיים בישראל ופיזורם הגיאוגרפי; רכיבי סל השירותים לפעוט במעון ותקצוב הסל; כוח-האדם במעונות; קשיים במימושה של הזכאות לשהייה במעונות-היום השיקומיים והדרישות להרחבתה של זכאות זו. יש לציין כי בחודש ינואר 2016 הגישו אל"ט, אגודה לאומית לילדים אוטיסטים, ו-16 אחרים עתירה לבית-המשפט העליון נגד שר הרווחה והשירותים החברתיים, שר הבריאות ושר האוצר בנושא תקצוב מעונות-היום השיקומיים. עתירה זו תלויה ועומדת.

מבוא

חוק מעונות-יום שיקומיים, התש"ס-2000 (להלן: החוק), נכנס לתוקפו באפריל 2001, ומטרתו להבטיח לפעוט עם מוגבלות שגילו חצי שנה ועד שלוש שנים מסגרת שיקומית, טיפולית וחינוכית נאותה.¹ המעון הוא מסגרת יומית שהפעוט שוהה בה בשעות 7:30-15:30.² על יישום החוק מופקדים שני שרים – שר הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: שר הרווחה) ושר הבריאות,³ ועל-פי החוק הם רשאים, באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצוע החוק⁴ וכן הם אחראים לרישוי⁵ ולפיקוח על המעונות.⁶

פעוט במעון-יום שיקומי זכאי **לסל שירותים**, הנקבע על-ידי שני השרים המופקדים על יישום החוק בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת העבודה והרווחה והבריאות של הכנסת;⁷ בסל זה נכללים השירותים שלהלן, והם ניתנים לפעוט לפי תוכנית טיפול אישית שנקבעת לו:⁸

¹ סעיף 1 לחוק מעונות-יום שיקומיים, התש"ס-2000.

² בימי ו' מעונות-היום השיקומיים פועלים בשעות 7:30-12:00; ענת שגב, עו"ס, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 6 ביולי 2016.

³ במקור בחוק נכתב "שר העבודה והרווחה ושר הבריאות"; סעיף 2 לחוק מעונות-יום שיקומיים, התש"ס-2000, סעיף 2.

⁴ סעיף 12(א) לחוק מעונות-יום שיקומיים, התש"ס-2000.

⁵ משרד הרווחה אחראי על הסדרת רישיון המעון, מלבד תחום התברואה המצוי בידי משרד הבריאות. לאחר הנפקת הרישיון על-ידי משרד הרווחה וחתומת מנכ"ל המשרד, מועבר הרישיון לחתימת מנכ"ל משרד הבריאות. דינה בן לביא, מפקחת ארצית חוק מעונות-יום שיקומיים במשרד הרווחה, דוא"ל, 17 ביולי 2016.

⁶ אתר משרד הבריאות, מעונות-יום שיקומיים, תאריך כניסה: 10 ביולי 2016.

⁷ סעיף 3(ב) לחוק מעונות-יום שיקומיים, התש"ס-2000.

⁸ סעיף 18(ב) לתקנות מעונות-יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), התשס"ח-2008.

1. **טיפולים התפתחותיים וחינוך**: תוכנית חינוכית של גננת; הזנה; האכלה; החתלה; ניקיון והיגיינה אישית; גירוי סנסו-מוטורי תקשורת, חברתי ורגשי; הדרכת משפחתו של פעוט עם מוגבלות לשיפור הטיפול בו בביתו וליווי סוציאלי או פסיכו-סוציאלי, לפי העניין, של הפעוט ומשפחתו; ייעוץ תזונאי;

2. **טיפולים פארה-רפואיים**: פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק וטיפול בהפרעות תקשורת;

3. **הסעה וליווי**: ליווי הפעוט עם מוגבלות מביתו למעון הקרוב ככל האפשר למקום מגוריו ובחזרה; שירותי הסעה בטיחותית למעון וממנו.⁹

את המעונות מפעילים עמותות ציבוריות וגופים פרטיים¹⁰ שמשרד הרווחה מתקשר עמם באמצעות מכרז למתן שירות זה. את עלות הסל בגין כל פעוט משלמים למעונות **משרד הרווחה והרשות המקומית** (על-פי מנגנון מציינג): משרד הרווחה מממן 75% מהסכום והרשות המקומית מממנת 25% ממנו.¹¹ החוק קובע כי שר הרווחה רשאי לקבוע דמי השתתפות של ההורים במימון השמתו של הפעוט במעון;¹² דמי ההשתתפות נקבעים בכל שנה בהתאם למבחן הכנסה ומשלמים לרשות המקומית שבמקום מגוריו של הפעוט.¹³ נוסף על כך, בגין ארבע שעות שבועיות של טיפולים פארה-רפואיים הכלולות בסל השירותים לפעוט עם מוגבלות,¹⁴ שקופות-החולים מחויבות לתת לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד–1994, מעבירות קופות-החולים מימון ישיר למעון-היום השיקומי שבו שוהה הפעוט.¹⁵

אם לפעוט עם מוגבלות יש צרכים רפואיים מיוחדים או צרכים רפואיים מורכבים,¹⁶ הוא זכאי, נוסף על השירותים המפורטים, לשירותי סייעת אישית או לשירותי אחות,¹⁷ במימון משרד הרווחה והרשות המקומית.¹⁸ פעוט עם אוטיזם זכאי, נוסף על השירותים הללו, לטיפול ייעודי:¹⁹ 10 שעות שבועיות של טיפול בריאותי מקדם (טב"מ), במימון משרד הבריאות.²⁰

1. מספר מעונות-היום השיקומיים ופיזורם הגיאוגרפי

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הרווחה בשאלה מהו מספר מעונות-היום השיקומיים הפועלים כיום ומספר הפעוטות המטופלים בהם. משרד הרווחה העביר לידנו שתי רשימות של מעונות, האחת מאגף השיקום והאחרת מאגף השירות לטיפול באדם עם אוטיזם, ובהן נתונים על מספר המעונות בחלוקה לפי מחוזות גיאוגרפיים ועל מספר הפעוטות המרבי שאפשר לקלוט בכל מסגרת. ברשימה מאגף השיקום, הגורם המופקד על רוב מעונות-היום השיקומיים, נכללו המעונות הרב-נכותיים שבאחריותו, וברשימה מהשירות לטיפול באדם עם אוטיזם נכללו מעונות-יום שיקומיים ייעודיים לפעוטות עם אוטיזם, שבאחריותו, וכן מעונות רב-נכותיים שבהם, לצד כיתות מעון רב-נכותי יש כיתות ייעודיות לפעוטות עם

⁹ סעיף 18(א) לתקנות מעונות-יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), התשס"ח–2008.
¹⁰ קרן קרדי, מפקחת ארצית טיפול באוטיסטים בקהילה, שירות לטיפול באדם עם אוטיזם, אגף התקון, משרד הרווחה, דוא"ל, 12 ביולי 2016.

¹¹ ענת שגב, עו"ס, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 6 ביולי 2016.

¹² סעיף 6 לחוק מעונות-יום שיקומיים התש"ס–2000.

¹³ סעיף 6 לתקנות מעונות-יום שיקומיים (השתתפות בהוצאות של מי שחייב במזונותיו של פעוט עם מוגבלות), התשס"ז–2006.

¹⁴ סעיף 19(א) לתקנות מעונות-יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), התשס"ח–2008.

¹⁵ סעיף 5 לחוק מעונות-יום שיקומיים, התש"ס–2000.

¹⁶ סעיף 1 לתקנות מעונות-יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), התשס"ח–2008.

¹⁷ סעיפים 19(ב), 19(ג) לתקנות מעונות-יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), התשס"ח–2008.

¹⁸ ענת שגב, עו"ס, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 6 ביולי 2016.

¹⁹ סעיף 18(ג) לתקנות מעונות-יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), התשס"ח–2008.

²⁰ ענת שגב, עו"ס, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 6 ביולי 2016.

אוטיזם. עוד נכללו ברשימה זו מספר מצומצם של מעונות רב-נכותיים שמשולבים בהם פעוטות עם אוטיזם, במקרים שבהם אין אפשרות לפתוח מעון-יום שיקומי ייעודי לפעוטות עם אוטיזם או כיתות ייעודיות במעון. המידע בשתי הרשימות הצריך בירור ובקשה להבהרות מצדנו, בין היתר אשר למספרם המדויק של הפעוטות שאפשר לשבץ בהם כיום, משתי סיבות מרכזיות:

ראשית, מעונות רב-נכותיים שבהם כיתות ייעודיות לפעוטות עם אוטיזם או מעונות שבהם משולבים פעוטות עם אוטיזם נכללו הן ברשימת המעונות של אגף השיקום והן ברשימת אגף השירות לאדם עם אוטיזם. כפילות זו הקשתה על איסוף הנתונים.

שנית, מדובר בנתונים דינמיים, המתעדכנים במהלך השנה. לדברי משרד הרווחה, מספר הפעוטות שזכאים להשמה במעון-יום שיקומי מתוקף החוק הולך וגדל בכל שנה,²¹ ולפיכך, מעונות-יום שיקומיים חדשים נפתחים במהלך השנה, ומספרם מתעדכן לעתים תכופות. ברשימה נכללים מעונות שהחלו לפעול לאחרונה²² ומעונות שעל-פי המתוכנן ייפתחו בספטמבר 2016. מספר המקומות בכל מעון אף הוא משתנה תדיר, בשל בקשות להרחבת מעונות קיימים.

להלן הנתונים בנושא זה, ככל שהצלחנו להשיגם:

מעונות-יום רב-נכותיים: באחריות אגף השיקום כ-72 מעונות-יום שיקומיים רב-נכותיים, ובהם מעונות לכלל הנכויות וכן מעונות ייעודיים לפעוטות עם לקויות חושיות (ראייה ושמיעה). כאמור, בחלק מהמעונות פועלות, לצד כיתות המעון הרב-נכותי, כיתות ייעודיות לפעוטות עם אוטיזם; כמו כן, במספר מועט של מעונות-יום שיקומיים רב-נכותיים משולבים פעוטות עם אוטיזם. מתוך כ-72 המעונות שבאחריות אגף השיקום, בכשמונה מעונות יש כיתות ייעודיות לפעוטות עם אוטיזם ובשני מעונות משולבים פעוטות עם אוטיזם.²³

התפוסה המרבית במעונות אגף השיקום היא כ-1,908 פעוטות הזכאים לשהות במעון רב-נכותי, ונוסף עליהם אפשר לקלוט במעונות הללו כ-101 פעוטות אוטיסטים. כלומר, התפוסה המרבית בכ-72 המעונות הרב-נכותיים של אגף השיקום היא עד כ-2,009 פעוטות.

מעונות שיקומיים ייעודיים לפעוטות עם אוטיזם: נוסף על המעונות הרב-נכותיים פועלים כ-41 מעונות ייעודיים לאוטיסטים, ובהם אפשר לקלוט עד כ-585 פעוטות.

כלומר, בסך הכול יש בישראל כ-113 מעונות-יום שיקומיים, ובכוחם לתת מענה על צורכיהם של עד כ-2,594 פעוטות; כ-686 מקומות בהם מוקצים לפעוטות עם אוטיזם. אין בידנו מידע בשאלה עד כמה מספר המקומות במעונות-היום תואם את הצרכים הקיימים, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית.

אשר להקמת מעונות-יום שיקומיים, על-פי החוק מספר הפעוטות המינימלי במעון הוא עשרה, ובשלוחה – שישה.²⁴ על-פי התקנות שהותקנו מכוח החוק, במעון יהיו ארבע כיתות לכל היותר, אולם השר רשאי לאשר פתיחתן של כיתות נוספות.²⁵ נציין כי בנושא זה הוגשו שתי הצעות חוק פרטיות. ההצעה הראשונה היא הצעת חוק מעונות-יום שיקומיים (תיקון – מספר ילדים בשלוחה), התשע"ה–2015,²⁶ אשר הונחה על שולחן הכנסת ה-20 במאי 2015, ובה מוצע לקבוע כי מספר הפעוטות המינימלי בשלוחה יהיה ארבעה,

²¹ ענת שגב, עו"ס, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 6 ביולי 2016.

²² ברשימה כ-14 מעונות-יום שהוגדרו "חדשים" – כלומר, נפתחו בשנה האחרונה, מ-1 בספטמבר 2015. קרן קרדי, מפקחת ארצית טיפול באוטיסטים בקהילה, שירות לטיפול באדם עם אוטיזם, אגף התקון, משרד הרווחה, דוא"ל, 12 ביולי 2016.

²³ ענת שגב, עו"ס, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 6 ביולי 2016.

²⁴ סעיף 2 לחוק מעונות-יום שיקומיים, התש"ס–2000.

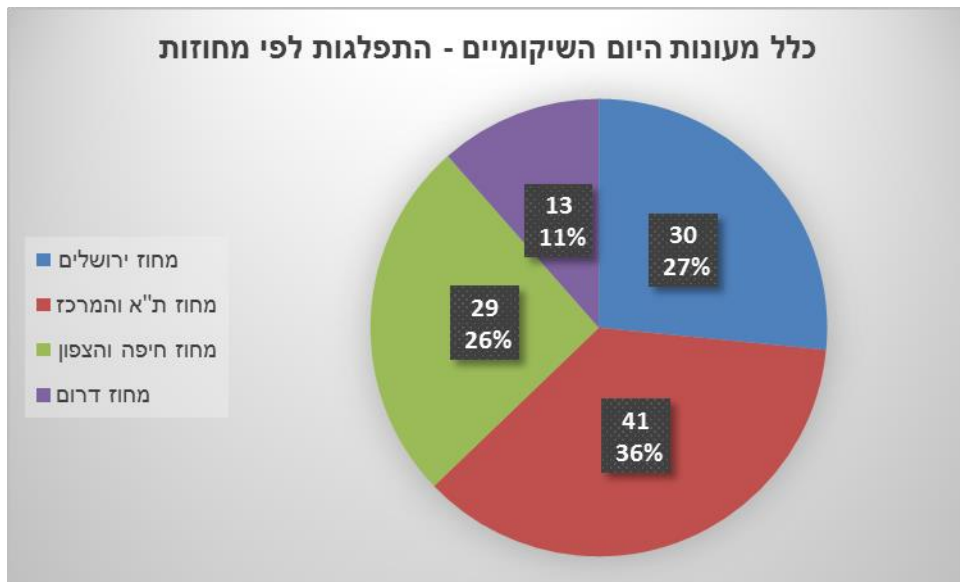
²⁵ סעיף 17(ה) לתקנות מעונות-יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), התשס"ח–2008.

במקום שישה כיום. לפי דברי ההסבר להצעת החוק, מטרתה לצמצם את מספר הפעוטות המחייב פתיחת שלוחה וכן להגביל את זמן ההסעה, כמותחייב מהוראות התקנות בנושא ההסעה, ושני אלה מחייבים פתיחת מעונות-יום שיקומיים או שלוחות בפריסה גיאוגרפית מתאימה. הצעה זו הונחה על שולחן הכנסת לקראת דיון מוקדם.

הצעת החוק השנייה בנושא זה, הצעת חוק מעונות-יום שיקומיים (תיקון – הפחתת מספר הפעוטות המינימלי במעון-יום), התשע"ה–2015,²⁷ הונחה על שולחן הכנסת ה-20 ביוני 2015, ועל-פיה מספר הפעוטות המינימלי להקמת מעון יהיה שישה במקום עשרה; הנימוק לכך, על-פי דברי ההסבר להצעה, הוא שבאזורי הפריפריה, המרוחקים ממרכז הארץ, הפעוטות נאלצים לנסוע מרחק רב מאוד למעון-היום השיקומי. גם הצעה זו הונחה על שולחן הכנסת לקראת דיון מוקדם.

להלן נציג את פיזורם של מעונות-היום השיקומיים ברחבי הארץ, על-פי ארבעת המחוזות שמגדיר משרד הרווחה:

תרשים 1: התפלגות מעונות-היום השיקומיים לפי מחוז²⁸



אפשר לראות שמספר המעונות הגדול ביותר נמצא במחוז תל-אביב והמרכז (41), ואילו מספר המעונות הקטן ביותר הוא במחוז דרום (13). כאמור, קשה ללמוד מהנתונים שבידינו אם פריסה זו עונה על הצרכים הקיימים בכל מחוז.

²⁶ פ/929/20. הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת השבע-עשרה ועל שולחן הכנסת התשע-עשרה.

²⁷ פ/1318/20. הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת השש-עשרה, השבע-עשרה, השמונה-עשרה והתשע-עשרה.

²⁸ ענת שגב, עו"ס, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 6 ביולי 2016.

להלן מספר הפעוטות המרבי שאפשר לשבץ במעונות-היום השיקומיים בכל אחד מהמחוזות:

טבלה 1: מספר פעוטות מרבי במעונות-היום השיקומיים, לפי מחוזות:²⁹

מחוז	מספר פעוטות מרבי במעונות-היום השיקומיים	שיעור
מחוז ירושלים	815 פעוטות	31%
מחוז תל-אביב והמרכז	827 פעוטות	32%
מחוז חיפה והצפון	693 פעוטות	27%
מחוז דרום	259 פעוטות	10%
סה"כ בכל הארץ	2,594 פעוטות	100%

המחוז שבו מספר המקומות המועט ביותר הוא מחוז דרום; במחוז זה רק כ-10% מכלל המקומות במעונות-היום השיקומיים ברחבי הארץ, לעומת 27%-32% ביתר המחוזות.

מתוך 113 מעונות-היום השיקומיים, כ-18 מעונות (כ-16%) נמצאים ביישובים ערביים בישראל (לא כולל יישובים מעורבים). להלן פילוח של המעונות הללו לפי מחוזות:

טבלה 2: התפלגות מעונות-היום השיקומיים ביישובים ערביים לפי מחוז³⁰

מחוז	מספר מעונות ביישובים ערביים	יישובים
מחוז ירושלים	3 (ובהם מעון אחד ייעודי לילדים עם אוטיזם)	מזרח ירושלים
מחוז תל-אביב והמרכז	2	כפר-קאסם; קלנסואה
מחוז חיפה והצפון	9 (ובהם 3 מעונות ייעודיים לילדים עם אוטיזם).	אום-אלפחם; עראבה; כפר-מנדא; אכסאל; סחינין; כפר-קרע; באקה-אלעירביה; נצרת
מחוז דרום	4 (ובהם מעון אחד ייעודי לילדים עם אוטיזם).	רהט; שגב-שלום; תל-שבע
סך הכול	18 מעונות (ובהם 5 מעונות ייעודיים לילדים עם אוטיזם)	14 יישובים ערביים

המחוז שבו המספר הגדול ביותר של מעונות ביישובים ערביים הוא מחוז חיפה והצפון – תשעה מעונות בשמונה יישובים (בנצרת יש שני מעונות); במחוז תל-אביב והמרכז יש שני מעונות בשני יישובים; במחוז ירושלים יש שלושה מעונות, כולם במזרח ירושלים; במחוז דרום – ארבעה מעונות בשלושה יישובים (ברהט יש שני מעונות).

כאמור, ברשימות שהועברו למרכז המחקר והמידע של הכנסת הוצגה גם **התפוסה המרבית** במעונות, כלומר מספר הפעוטות המקסימלי שאפשר לשבץ במעון, אולם לא צוין בהן מספר הפעוטות המושמים במעונות בפועל. מאגף השיקום נמסר כי מספר הפעוטות המושמים בפועל הוא כמספר הפעוטות שאפשר

²⁹ ענת שגב, עו"ס, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 6 ביולי 2016.

³⁰ שם.

לקלוט.³¹ עם זאת, מהמפקחת הארצית לטיפול באוטיסטים בקהילה נמסר כי במעונות הייעודיים לילדים עם אוטיזם התפוסה המרבית אינה חופפת את התפוסה בפועל וניתנה הערכה כי 90%-95% מהפעוטות האוטיסטים הזכאים לכך מושמים במעונות-יום שיקומיים. לדבריה, אף שברמה הארצית מספר המקומות במעונות-היום שאפשר לקלוט בהם פעוטות עם אוטיזם גבוה ממספר הבקשות להשמה, באזורים מסוימים בארץ חסרים מקומות לילדים אלו, מאחר שאין התאמה בין התפלגות הביקוש ברחבי הארץ ובין התפלגות המעונות. עוד נמסר, כי על-פי מידע מלפני כשלושה חודשים, כ-60 פעוטות עם אוטיזם לא הושמו במעונות-היום השיקומיים ברחבי הארץ משום שלא נמצא להם מקום באזורי הביקוש,³² בעיקר במחוז תל-אביב והמרכז.³³

ממשרד הרווחה נמסר שהמשרד יוזם את הקמתם ופתיחתם של מעונות-יום שיקומיים לפי מספר הפניות להשמה בהם³⁴ ולפי הצרכים הנגזרים מדיווחים של המפקחות המחוזיות.³⁵ המשרד מסר לנו את טבלת הצרכים שפורסמה לאחרונה, ולפיה יש צורך בפתיחת תשעה מעונות-יום שיקומיים חדשים לכ-160 פעוטות. שישה מהמעונות הנדרשים הם מעונות רב-נכותיים, כולל מעונות ללקויי שמיעה ולקויי ראייה (לכ-100 פעוטות), ושלושה מהם הם מעונות לפעוטות עם אוטיזם (כ-60 פעוטות). כל תשעת המעונות הנזכרים בטבלת הצרכים מיועדים למחוז תל-אביב והמרכז.

2. סל השירותים לפעוט – רכיביו ותקצובו

כאמור, בסל השירותים לפעוט במעון נכללים טיפולים התפתחותיים כלליים וחינוך, טיפולים פארה-רפואיים והסעה וליווי. משרד הרווחה והרשות המקומית נושאים יחדיו במימון סל השירותים: משרד הרווחה מממן 75% ממנו והרשות המקומית – 25%. להלן עלותו של סל בסיס לכל פעוט, כפי שנמסרה לנו על-ידי משרד הרווחה ביום 6 ביולי 2016:

1. השמה במעון-יום שיקומי – 4,923 ש"ח בחודש;

2. הסעה וליווי – כ-3,000 ש"ח בחודש (בממוצע);

אם כן, כלל התקציב שמעבירים משרד הרווחה והרשות המקומית בגין כל פעוט הוא כ-7,923 ש"ח בחודש. סכום זה כולל השתתפות הורים, המחושבת על-פי מבחן הכנסה ומשולמת ישירות לרשות המקומית שבה הפעוט גר,³⁶ כדי שלא ייוצר קשר כספי בין הורי הפעוט לבין המסגרת שבה הוא מטופל.³⁷ לדברי משרד הרווחה, סכום ההשתתפות נע בין 100 ש"ח ל-1,799 ש"ח בחודש.³⁸

נוסף על כך, קופות-החולים מממנות לכל פעוט שעות שבועיות של טיפולים פארה-רפואיים בסכום של כ-1,400 ש"ח לפעוט בחודש. כלומר, למימון שהייתו של כל פעוט מעבירים משרד הרווחה, הרשות המקומית ומשרד הבריאות סכום של כ-9,300 ש"ח בחודש.

³¹ גלית גבע, מנהלת השירות לשיקום בקהילה, אגף השיקום, משרד הרווחה, שיחת טלפון, 10 ביולי 2016.
³² קרן קרדי, מפקחת ארצית לטיפול באוטיסטים בקהילה, שירות לטיפול באדם עם אוטיזם, אגף התקון, משרד הרווחה, שיחת טלפון, 10 ביולי 2016.

³³ ענת שגב, עו"ס, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 6 ביולי 2016.
³⁴ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010, אפריל 2012, עמ' 923.
³⁵ גלית גבע, מנהלת השירות לשיקום בקהילה, אגף השיקום, משרד הרווחה, שיחת טלפון, 10 ביולי 2016.
³⁶ סעיף 3 לתקנות מעונות-יום שיקומיים, (השתתפות בהוצאות של מי שחייב במזונותיו של פעוט עם מוגבלות), התשס"ז-2006.
³⁷ רחל אנגלברג, סגנית מנהלת תחום בכיר – ארגון המינהל, רשויות מקומיות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 17 ביולי 2016.

פעוטות עם אוטיזם זכאים לתוספת של טיפול ייעודי ואילו פעוטות עם צרכים רפואיים מיוחדים או מורכבים זכאים לשירותי סייעת אישית או אחות. **פעוט עם צרכים רפואיים מיוחדים**³⁹ מקבל שירותי סייעת אישית במשך שעה עד ארבע שעות בכל יום, על-פי אישור משרד הבריאות.⁴⁰ **פעוט עם צרכים רפואיים מורכבים**⁴¹ מקבל שירותי אחות במשך שעה עד שעתיים בכל יום. במצבים מסוימים המוגדרים בתקנות, יינתנו שירותי אחות עד תשע שעות בכל יום, על-פי אישור משרד הבריאות. תקצוב תוספת שעות סייעת או אחות לפעוטות עם צרכים רפואיים מיוחדים או מורכבים, בהתאם לאישור משרד הבריאות, הוא בסך של עד 13,000 ש"ח לחודש לפעוט.⁴² אף שמשרד הבריאות הוא המאשר את מספר השעות שהפעוט זכאי להן, בתשלום זה נושאים משרד הרווחה והרשות המקומית.⁴³

נוסף על כך, **משרד הבריאות** (המחלקה לאוטיזם, האגף לבריאות הנפש) מממן 10 שעות שבועיות של טיפול (טיפול בריאותי מקדם) לכל פעוט עם אוטיזם, בסכום של כ-6,070 ש"ח לחודש⁴⁴ (מתוך 10 השעות של טיפולים שבועיים ייעודיים ישירים, שבע וחצי שעות מיועדות לטיפול ישירים, ושעתיים וחצי – להדרכות ועבודת צוות).⁴⁵

בתנאי המכרז להצטרפות למאגר ספקים ארצי להפעלת מעונות-יום שיקומיים במחוזות ובאוכלוסיות, שפרסם משרד הרווחה ביוני 2015, נכתב כדלקמן:

"התעריף מהווה **תמורה מלאה בגין ביצוע מלא ותקין של כל השירותים לפי מכרז זה**, לרבות בגין: תקן כוח-האדם, מזון (לרבות מזון תינוקות, ולהוציא מזון תרופתי לפי הגדרות משרד הבריאות), כביסה, ביגוד, חינוך, ריפוי, ציוד, הוצאות בגין תשתית, תיקון תקלות, הוצאות כלליות, שכר דירה, אחזקה, התייקרויות למיניהן וכיוצא בזה. התעריף אינו כולל תשלום עבור טיטולים, שיסופקו על-ידי הורי הפעוט ועל חשבונם. הספק לבדו הוא האחראי לשאת בכל ההוצאות, הקשורות להפעלתה של המסגרת; המשרד לא ישלם תמורה נוספת כלשהי, מעבר לתעריף להלן. למען הסר ספק מוסכם בין הצדדים, כי המשרד לא יהא אחראי לכיסוי גירעון כלשהו, שייגרם לספק עקב הפעלתו של המעון".⁴⁶

³⁸ ענת שגב, עו"ס, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 6 ביולי 2016.
³⁹ להלן הגדרת פעוט בעל צרכים רפואיים מיוחדים בסעיף 1 בתקנות מעונות-יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), התשס"ח-2008: "פעוט בעל צרכים רפואיים מיוחדים הוא פעוט עם מוגבלות הזקוק מדי יום ביומו לטיפול בתחומים המפורטים להלן: 1. שאיבת הפרשות דרך טרכאוסטומיה, עזרה בכיוו והוצאת הפרשות; 2. האכלה דרך זונדה, גיגיונסטומיה; 3. האכלה דרך גסטרוסטומיה; 4. מתן חמצן; 5. צינתור לכיס השתן; 6. ביצוע חוקן; 7. מתן תרופה בידי סייעת על-פי הוראת רופא ובהרשאת האחראי, לגבי תרופות שניתנות אינה דורשת הפעלת שיקול דעת רפואי או שינוי מינון בשל מצב רפואי בלתי יציב; 8. מצבים רפואיים מיוחדים נוספים שקבע שר הבריאות; השר יפרסם ברשומות מצבים נוספים שקבע כאמור".

⁴⁰ סעיף 19(ב) לתקנות מעונות-יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), התשס"ח-2008.
⁴¹ להלן הגדרת פעוט בעל צרכים רפואיים מורכבים בסעיף 1 בתקנות מעונות-יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), תשס"ח-2008: "פעוט בעל צרכים רפואיים מורכבים הינו פעוט עם מוגבלות הסובל מאחד מהמצבים המפורטים להלן: 1. צורך בהנשמה מלאכותית; 2. צורך בתרופות לווריד באופן קבוע או הזנה תוך-ורידית; 3. אי-ספיקת לב לא מאוזנת או הפרעות קצב קשות; 4. אי-יציבות מטבולית כגון היפוגליקמיות קשות; 5. אי-ספיקת כליות טרמינלית הדורשת דיאליזה; 6. סוכרת התלויה באינסולין; 7. חיבור וניתוק ממכונת הנשמה לצורך שאיבת הפרשות; 8. מצבים רפואיים מורכבים נוספים שקבע שר הבריאות; השר יפרסם ברשומות מצבים נוספים שקבע כאמור".

⁴² ענת שגב, עו"ס, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 6 ביולי 2016. התעריף עבור שעה יומית של סייעת הוא 1,011 ש"ח בחודש, והתעריף עבור שעה יומית של אחות הוא 1,340 ש"ח לחודש; התעריפים מינואר 2015. מתוך "משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכרז פומבי מס' 136/2015 מיום 8 ביוני 2015 – הצטרפות למאגר ספקים ארצי להפעלת מעונות-יום שיקומיים במחוזות ובאוכלוסיות כמפורט להלן".

⁴³ דינה בן לביא, מפקחת ארצית חוק מעונות-יום שיקומיים במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 17 ביולי 2016.

⁴⁴ בלה בן גרשון, מנהלת המחלקה לאוטיזם, האגף לבריאות הנפש, משרד הבריאות, שיחת טלפון, 17 ביולי 2016.

⁴⁵ סעיף 19(א) לתקנות מעונות-יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), התשס"ח-2008.

⁴⁶ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, "מכרז פומבי מס' 136/2015, מיום 8 ביוני 2015 – הצטרפות למאגר ספקים ארצי להפעלת מעונות-יום שיקומיים במחוזות ובאוכלוסיות כמפורט להלן", סעיפים 3.1.3.7, 3.1.3.8, 3.1.3.9.

שיטת התקצוב הקיימת מעלה כמה סוגיות מרכזיות, ובין היתר סוגיות אלו:

תקציב שאינו ריאלי – לדברי מר בועז הרמן, יו"ר ועד מפעילי מעונות-היום השיקומיים,⁴⁷ וכן לדברי מנהלי מעונות שונים, **התקציב שניתן על-ידי משרד הרווחה אינו מתקצב באופן ריאלי את העלויות בפועל**. בין היתר, הועלו בפנינו בהקשר זה הטענות כי המימון לעיל אינו מספיק לכיסוי עלויות אחזקה והנגשה שונות; כי תקצוב בגין כוח-האדם נמוך מהשכר המקובל בשוק ולכן אינו מאפשר העסקת כוח-אדם מקצועי ומיומן,⁴⁸ וכן כי שכירות המבנה מכבידה על התקציב ולעתים גורמת לגירעון תקציבי.⁴⁹ בפועל, נטען כי המעונות נשענים במקרים רבים על תרומות ומוציאים מכיסם הוצאות שמשרד הרווחה אמור לשאת בהן.⁵⁰ כאמור, בחודש ינואר 2016 הגישו המעונות עתירה בנושא, ובתגובה טענה המדינה, בין היתר, כי התעריף היה ידוע מראש למפעילים, שכן הסכומים הפרטניים הניתנים במסגרת הסל קבועים ומפורטים בתקנות הסל ורכיבי סל השירותים והתעריפים שישולמו בעדם פורסמו בפירוט במכרז שהעותרים ניגשו אליו. עוד נכתב בתגובת המדינה כי משרד הרווחה מקיים בדיקה של טענות העותרים באמצעות משרד רואי-חשבון חיצוני, ובסיומה תבחן המדינה אם יש מקום לשינוי כלשהו בתעריף של מעונות-היום השיקומיים.⁵¹ העתירה שלעיל תלויה ועומדת.

תקצוב ב"סל אישי" ("פ"ר פעוט") – כאמור, המעון מתוקצב על-פי מספר הפעוטות השוהים בו. צוינו בפנינו יתרונות רבים לקיומו של סל זה, ובין היתר אלו: תוכנית טיפול אישית מותאמת מאפשרת שימת לב מיוחדת לצרכים האישיים והייחודיים של כל פעוט; כל השירותים שהפעוט זכאי להם ניתנים במקום אחד; אם הפעוט עובר למסגרת אחרת אפשר העביר את המימון בגינו ממעון אחד לאחר; אפשר להבטיח לפעוט זכאות לשירותים אפילו אם התקבל למעון באמצע השנה.⁵²

מנגד, "סל אישי" עשוי ליצור קשיים בכל הנוגע לגיוס אנשי צוות למעון. בהקשר זה מסרו לנו מנהלי מעונות שונים, וכן יו"ר ועד המעונות השיקומיים, כי במקרים רבים בתחילת השנה רשומים במעונות-היום השיקומיים מעט פעוטות ומספרם הולך וגדל במהלכה. בשל שיטת "סל אישי", המעונות נאלצים לפתוח את השנה עם מספר מצומצם של אנשי צוות (לנוכח מספרם המועט של הפעוטות), ועם קליטתם של פעוטות במהלך השנה עליהם לגייס עובדים חדשים. לדבריהם, משימה זו אינה פשוטה, בעיקר כאשר מחפשים אנשי צוות מיומנים.⁵³ נוסף על כך, לדברי מנהלי המעונות הם נאלצים לפטר את עובדיהם בסוף השנה בשל התפוסה המועטה הצפויה בתחילת השנה הבאה, וצעד זה יוצר לטענתם חוסר ודאות וחוסר יציבות במעון.

לדברי הגורמים שעמם שוחחנו, בשל קשיים אילו באיתור אנשי צוות במהלך השנה, מעונות רבים נאלצים להעסיק כבר בתחילת השנה מספר אנשי צוות רב יותר מהנדרש על-פי מספר הפעוטות הרשום, בידיעה שמספר הפעוטות ילך ויגדל, ולמעשה לספוג את הפער בין ההוצאה להכנסה בתקופה של תת-תפוסה.⁵⁴ לדברי מר בועז הרמן, יו"ר ועד מפעילי מעונות-היום השיקומיים, יש לשקול לשנות את שיטת התקצוב,

⁴⁷ בועז הרמן, יו"ר ועד מפעילי מעונות-היום השיקומיים ומנכ"ל עמותת בית מיחא, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016.

⁴⁸ שלומית רוזנברג, מנהלת מעון-יום שיקומי "צעד קדימה", באר-שבע, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016.

⁴⁹ דינה סגל, מנהלת מעון-יום שיקומי "רמת דוד", ביתר-עילית, שיחת טלפון, 3 ביולי 2016.

⁵⁰ בועז הרמן, יו"ר ועד מפעילי מעונות-היום השיקומיים ומנכ"ל עמותת בית מיחא, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016.

⁵¹ שתי הטענות מובאות בתגובה המקדמית מטעם המדינה, בג"צ 658/16 אלו"ט – אגודה לאומית לילדים אוטיסטים (ע"ר) ואחרים נ' שר הרווחה והשירותים החברתיים, שר הבריאות ושר האוצר, מיום 17 באפריל 2016, עמ' 2-3.

⁵² תגובה מקדמית מטעם המדינה, בג"צ 658/16 אלו"ט – אגודה לאומית לילדים אוטיסטים (ע"ר) ואחרים נ' שר הרווחה והשירותים החברתיים, שר הבריאות ושר האוצר, מיום 17 באפריל 2016, עמ' 29.

⁵³ שלומית רוזנברג, מנהלת מעון-יום שיקומי "צעד קדימה", באר-שבע, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016.

⁵⁴ דינה סגל, מנהלת מעון-יום שיקומי "רמת דוד", ביתר-עילית, שיחת טלפון, 3 ביולי 2016; רחל פרץ, מנהלת היחידה להתפתחות הילד, קריית שמונה, שיחת טלפון, 29 ביוני 2016; מוחמד עואד, מנהל מעון-יום שיקומי שגב-שלום, שיחת טלפון, 4 ביולי 2016.

ולפיה תקצוב עבור אנשי הצוות בתחילת השנה לא ייקבע על-פי מספר הפעוטות המטופלים במעון בתחילת השנה,⁵⁵ אלא לדוגמה על-פי מספר הכיתות בדומה לאופן שבו משרד החינוך מתקצב את מוסדותיו.⁵⁶ בתגובת המדינה לעתירה נכתב כי שיטת התקצוב היא מדיניות הקבועה בחוק עצמו ובתקנות מעונות יום שיקומיים,⁵⁷ ומתאימה לאופן הטיפול ההתפתחותי והשיקומי הניתן לפעוטות במעונות-היום השיקומיים. הוסבר כי שיטה זו מאפשרת להתאים את הטיפולים למטופל, וכן מרכזת במקום אחד את כלל הטיפולים שהפעוט זכאי להם – דבר שיש בו כדי להקל מאוד על משפחתו של הפעוט.⁵⁸

בהקשר זה יצוין כי על-פי התקנות, סל השירותים כולל ארבע שעות של טיפולים פארה-רפואיים. רכזת פורום הארגונים וההורים למען ילדים עם מוגבלות, עו"ד ולרי זילכה, מסרה שיש הורים הסבורים שארבע שעות טיפול אינן מספיקות לנוכח צורכיהם של הפעוטות.⁵⁹ בסקר שערך מרכז מאירס-ג'וינט-ברוקדייל – המרכז לחקר מוגבלויות, ביוזמת משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בקרב הורים לפעוטות המטופלים בכל מעונות-היום השיקומיים שנמצאים באחריות אגף השיקום, נשאלה שאלה בנושא זה. ההורים שהשתתפו בסקר נתבקשו להעריך אם לדעתם ילדיהם מקבלים את מספר הטיפולים שהם זקוקים להם. 74% מהאימהות ו-68% מהאבות השיבו כי ילדיהם מקבלים במעונות טיפולים פארה-רפואיים בהיקף מתאים. עם זאת, 18% מכלל ההורים סברו שילדיהם זקוקים לטיפולים רבים יותר ממה שניתן להם בפועל. עוד נכתב בסקר כי 27% מן האימהות ציינו כי ילדיהן מקבלים טיפולים פארה-רפואיים נוספים, מעבר לאלה שהם מקבלים במעון: יש המקבלים טיפולים מסוגים שאינם ניתנים במעונות, למשל הידרותרפיה, רכיבה טיפולית, הדרכת ראייה ופלדנקרייז, ויש המקבלים טיפולים הנכללים בקטגוריות הטיפולים שניתנו במעונות, כגון ריפוי בעיסוק, פיזיותרפיה וקלינאות תקשורת. ההסבר לכך, על-פי חלק מהאימהות שהשיבו על הסקר, הוא שילדיהן זקוקים לטיפולים בתדירות רבה יותר כדי להתקדם.⁶⁰ עו"ד ולרי זילכה, רכזת פורום הארגונים וההורים למען ילדים עם מוגבלות, טענה בפנינו כי ההבחנה החדה בין ילדים עם אוטיזם, הזכאים לסל טיפולים ייעודי מורחב, לילדים עם מוגבלות אחרת, הזכאים לסל טיפולים מצומצם יותר, אינה תמיד מוצדקת; לדבריה, יש ילדים המשובצים במעונות רב-נכותיים שצריכים ליהנות מטיפולים פארה-רפואיים בהיקף נרחב יותר, בדומה להיקף הטיפולים הקבועים לפעוטות על הרצף האוטיסטי. ביקשנו ממשרד הרווחה תגובה על טענה זו, ונמסר כי אכן יש פער ניכר בין מספר השעות המאושרות לפעוטות עם אוטיזם (כולל טבמ) למספר שעות הטיפול לפעוטות המשובצים במעונות רב-נכותיים, אולם לא נמסר אם לעמדת המשרד יש לשנות מצב זה ואם בכוונת המשרד לעשות כן.⁶¹

3. כוח-אדם במעונות

מספר עובדי המעון נקבע בתוספת השלישית לתקנות מעונות-יום שיקומיים.⁶² כוח-האדם המינימלי למעון נקבע באופן יחסי למספר הפעוטות בו, והמפתח לתקינה הוא 14 פעוטות. במעון שמספר הפעוטות עם מוגבלות בו קטן או גדול מ-14, תקינת כוח-האדם תקטן או תגדל בהתאמה.

⁵⁵ בועז הרמן, יו"ר ועד מפעילי מעונות-היום השיקומיים ומנכ"ל עמותת בית מיחא, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016.
⁵⁶ עתירה בבג"צ 658/16 אל"ט – אגודה לאומית לילדים אוטיסטים (ע"ר) ואחרים נ' שר הרווחה והשירותים החברתיים, שר הבריאות ושר האוצר, עמ' 6-7.

⁵⁷ תגובה מקדמית מטעם המדינה, בג"צ 658/16 אל"ט – אגודה לאומית לילדים אוטיסטים (ע"ר) ואחרים נ' שר הרווחה והשירותים החברתיים, שר הבריאות ושר האוצר, מיום 17 באפריל 2016, עמ' 2.

⁵⁸ תגובה מקדמית מטעם המדינה, בג"צ 658/16 אל"ט – אגודה לאומית לילדים אוטיסטים (ע"ר) ואחרים נ' שר הרווחה והשירותים החברתיים, שר הבריאות ושר האוצר, מיום 17 באפריל 2016, עמ' 2-3.

⁵⁹ עו"ד ולרי זילכה, רכזת פורום הארגונים וההורים למען ילדים עם מוגבלות, בית איזי שפירא, שיחת טלפון, 4 ביולי 2016.
⁶⁰ המרכז לחקר מוגבלויות מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, אגף השיקום, מעונות-יום שיקומיים: סקר בקרב הורים לפעוטות, יואב לף, אפריל 2016, עמ' 9-10.

⁶¹ דינה בן לביא, מפקחת ארצית חוק מעונות-יום שיקומיים, משרד הרווחה, דוא"ל, 18 ביולי 2016.
⁶² סעיף 23(א) לתקנות מעונות-יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), התשס"ח-2008.

למעון-יום שיקומי של 14 פעוטות עם מוגבלות נדרש כוח-אדם כדלקמן: מנהל ברבע משרה, גנת אחת במשרה מלאה, ארבע סייעות במשרה מלאה, עובד סוציאלי בחצי משרה, עובד שירותים ותחזוקה בחצי משרה, עובדים במקצועות פארה-רפואיים בהיקף של 56 שעות שבועיות; עובדים ל"טיפול ייעודי" בהיקף של 43 שעות חודשיות לכל פעוט עם אוטיזם במעון; אחות בהיקף שעות יומיות לפי קביעת משרד הבריאות בלבד ובעבור פעוטות מסוימים, לפי תקנה 19(ג).⁶³ כמובן, סוגיית כוח-האדם במעונות כרוכה בסוגיית תקצוב המעונות, וגם בהקשר זה הועלו בפנינו כמה טענות:

קשיים בגיוס כוח-אדם מיומן למעון – לדברי בועז הרמן, יו"ר ועד מפעילי מעונות-היום השיקומיים, קשה לגייס גננות וסייעות למעונות-היום השיקומיים. לדבריו, השכר והזכויות של גננות וסייעות המועסקות על-ידי משרד הרווחה שונים משכרן וזכויותיהן של גננות וסייעות שמשרד החינוך מעסיק,⁶⁴ ולכן גננות וסייעות מעדיפות בדרך כלל להיות מועסקות דרך משרד החינוך. עוד נאמר כי השוואת תנאיהן וזכויותיהן של הגננות והסייעות המועסקות על-ידי שני המשרדים עשויה להקל על גיוס צוות איכותי וקבוע למעונות. בעתירה שהוגשה לבג"ץ נטען כי במצב הדברים הנוכחי העמותות נאלצות להשלים מקופתן את העלויות הנוספות שאינן מתקצבות או להתמודד עם עזיבה של אנשי צוות.⁶⁵ בתגובתה טענה המדינה, בין היתר, שיש הבדלים והבחנות מהותיים בין הצרכים של פעוטות עם מוגבלות בגילאים המוקדמים (שבהם הם שוהים במסגרות שבאחריות משרד הרווחה), לצורכיהם של ילדים עם מוגבלות בגילאים מבוגרים יותר (שבהם הם שוהים במסגרות שבאחריות משרד החינוך). הדגש בחוק חינוך מיוחד הוא בעיקר על חינוכם של הילדים, והטיפול הפארה-רפואיים והפסיכו-סוציאליים בשלב זה רק נלווים לחינוך, לפיכך, יש לראות את שתי המערכות ככאלה שיש בהן שונות רלוונטיות, אשר ייתכן שתוביל לשיטת תקצוב שונה.⁶⁶ כאמור, העתירה שהוגשה לבג"ץ תלויה ועומדת.

בהקשר זה נציין כי הועלתה בפנינו טענה נוספת ולפיה גם תקצוב המטפלים הפארה-רפואיים הוא על-פי תעריפים נמוכים מהמקובל בשוק, ולפיכך מעונות-היום השיקומיים מתקשים לאתר מטפלים מיומנים, שכן אלה מעדיפים בדרך כלל לעבוד במסגרות פרטיות.⁶⁷

הצורך להגדיל את מספר התקנים במקצועות מסוימים ואף לקבוע תקנים לבעלי מקצוע נוספים – כאמור, כיום פעוט עם צרכים רפואיים מורכבים זכאי להוספת שירותי אחות בהיקף של שעה עד שעתיים בכל יום, ובמקרים מסוכנים מוקצות עד תשע שעות בכל יום, על-פי אישור משרד הבריאות.⁶⁸ לעתים יש כמה פעוטות בכיתה אחת שזכאים לשירותי אחות. לדברי עו"ד ולרי זילכה, רכזת פורום הארגונים וההורים למען ילדים עם מוגבלות, קשה לגייס אחיות למעונות, ולכן יש פעוטות הזקוקים לסיוע של אחות שאינם מגיעים למעונות. ד"ר הדר ירדני, מנהלת המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו במשרד הבריאות, מסרה בעניין זה כי יש ניסיון לשנות את התקנות לעניין הוספת אחות למעון. לדבריה, אם יש בכיתה פעוט אחד או יותר עם צרכים רפואיים מורכבים, יש לקבוע למעון תקן של אחות לעד עשרה פעוטות. במקביל, יגדילו את

⁶³ פירוט בעלי המקצוע לעיל מובא כאן כלשונו, בתוספת השלישית לתקנות מעונות יום-שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), התשס"ח-2008.

⁶⁴ האחריות לפעוטות מעל גיל שלוש היא של משרד החינוך, מכוח חוק חינוך מיוחד, שהמשרד מופקד על ביצועו; ראו סעיף 1 לחוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988.

⁶⁵ עתירה בבג"צ 658/16 אלו"ט – אגודה לאומית לילדים אוטיסטים (ע"ר) ואחרים נ' שר הרווחה והשירותים החברתיים, שר הבריאות ושר האוצר, עמ' 8.

⁶⁶ תגובה מקדמית מטעם המדינה, בבג"צ 658/16 אלו"ט – אגודה לאומית לילדים אוטיסטים (ע"ר) ואחרים נ' שר הרווחה והשירותים החברתיים, שר הבריאות ושר האוצר, מיום 17 באפריל 2016, עמ' 2-3.

⁶⁷ דינה סגל, מנהלת מעון-יום שיקומי "רמת דוד", ביתר-עילית, שיחת טלפון, 3 ביולי 2016. ראו גם דוח מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010, אפריל 2012, עמ' 940.

⁶⁸ סעיף 19(ג) לתקנות מעונות-יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), התשס"ח-2008.

מספר הסייעות במעון, והאחות תכשיר את הסייעות ותהיה המפקחת הרפואית של הכיתה.⁶⁹ עו"ד ולרי זילכה, רכזת פורום הארגונים וההורים למען ילדים עם מוגבלות, מסרה אף היא שהוספת תקן של אחות לצד הגדלת מספר הסייעות והכשרתן לביצוע פעולות של אחות, עשויה לפתור את הקושי.⁷⁰ יצוין שלאחרונה ניסח משרד הבריאות תקנות חדשות בנושא זה, אולם טרם הובאו לדיון עם משרד הרווחה ולחתימת השר; בשלב הבא נדרש אישור התקנות בכנסת.⁷¹

ד"ר הדר ירדני ממשרד הבריאות ציינה עוד כי רצוי להוסיף תקינה של פסיכולוג.⁷² כיום, אין תקן לפסיכולוג, ולפי התקנות, כאשר נדרש טיפול פסיכולוגי למי מהפעוטות יועסק על-ידי המעון פסיכולוג ובמקביל רשאי מפעיל המעון לצמצם את היקף העסקת העובד הסוציאלי – המועסק בחצי משרה – עד לרבע משרה לכל הפחות על כל 14 פעוטות עם מוגבלות.⁷³

4. הזכאות למעונות-יום שיקומיים, מימושה והדרישות להרחבתה

חוק מעונות-יום שיקומיים, התש"ס-2000, מגדיר פעוט עם מוגבלות כילד הזקוק לטיפול, על-פי אחת משתי ההגדרות הבאות:

1. ילד שמלאו לו שישה חודשים ועד שמלאו לו שלוש שנים, שמשלמת בעדו גמלת ילד נכה;

2. ילד שמלאו לו שנה אחת ועד שמלאו לו שלוש שנים, ונתקיים בו אחד מאלה:

א. ועדת אבחון, כמשמעותה בחוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט-1969, מצאה שיש לו פיגור שכלי;

ב. מכון מוכר להתפתחות הילד קבע כי הוא פעוט עם **עיכוב התפתחותי ניכר**;

ג. מי ששר הרווחה והשירותים החברתיים הסמיכו לכך קבע כי יש לו לקות ראייה בשתי העיניים ונדרשת השמתו במעון-יום שיקומי;

ד. מי ששר הבריאות הסמיכו לכך קבע יש לו לקות שמיעה בשתי האוזניים ונדרשת הזמתו במעון-יום שיקומי;

ה. מי ששר הרווחה והשירותים החברתיים הסמיכו לכל ומי ששר הבריאות הסמיכו לכך, קבעו כי עקב מוגבלותו הניכרת ונסיבותיו המשפחתיות נדרשת השמתו במעון-יום שיקומי כדי למנוע פגיעה משמעותית בהתפתחותו;

ו. מי ששר הבריאות הסמיכו לכך קבע כי יש לו פגיעה נוירולוגית המתבטאת בלקות מוטורית קשה בשתי גפיים לפחות.⁷⁴

פעוט זכאי למעון-יום שיקומי **עד שמלאו לו שלוש שנים**, ואם מלאו לו שלוש שנים במהלך שנת הלימודים – עד סיום שנת הלימודים, ובמקרה של פעוט שמשלמת בעדו גמלת ילד נכה – עד סיום שנת הלימודים שמשלמת בעדו גמלת ילד נכה.⁷⁵

⁶⁹ ד"ר הדר ירדני, מנהלת המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו, משרד הבריאות, שיחת טלפון, 3 ביולי 2016. בשיחת הטלפון פירטה ד"ר ירדני בכמה תקנים יש להגדיל את מצבת הסייעות ביחס למספרן כיום. כיום התקנות מחייבות שתי סייעות לכל שבעה פעוטות (ארבע סייעות לכל 14 פעוטות), ואילו על-פי המוצע, נוסף על תקן אחד של אחות יגדילו את מספר הסייעות לארבע סייעות לכל 10 פעוטות.

⁷⁰ עו"ד ולרי זילכה, רכזת פורום הארגונים וההורים למען ילדים עם מוגבלות, בית איזי שפירא, שיחת טלפון, 4 ביולי 2016.

⁷¹ ד"ר הדר ירדני, מנהלת המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו, משרד הבריאות, שיחת טלפון, 4 ביולי 2016.

⁷² ד"ר הדר ירדני, מנהלת המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו, משרד הבריאות, מכתב, 3 ביולי 2016.

⁷³ סעיף 30(א) לתקנות מעונות-יום שיקומיים, (רשוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), התשס"ח-2008.

⁷⁴ סעיף 2 לחוק מעונות-יום שיקומיים, התש"ס-2000.

⁷⁵ שם; להלן הוראות הסעיף לעניין פעוט שמשלמת בעדו גמלת ילד נכה: "...ובמקרה של פעוט שמשלמת בעדו גמלת נכה – עד סיום שנת הלימודים, שמשלמת בעדו גמלת ילד נכה לפי סימן ו' בפרק ט' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–

לעניין גיל הזכאות, נציין כי על-פי הצעת חוק מעונות-יום שיקומיים (תיקון-הרחבת גיל הזכאים), התשע"ה–2015, הצעת חוק פרטית שהונחה על שולחן הכנסת ה-20 במאי 2015, פעוט יהיה זכאי למעון-יום שיקומי **מגיל שלושה חודשים** במקום מגיל שישה חודשים, ומגיל **חצי שנה**, במקום מגיל שנה. בדברי ההסבר נכתב כי מטרת הצעת החוק היא **להגדיל את מספר הפעוטות הזכאים** שסובלים מפיגור שכלי או מעיכוב התפתחותי ניכר להשמה במעונות-יום שיקומיים וצוין כי המוסד לביטוח לאומי מכיר בילדים נכים מגיל שלושה חודשים ומשלם לזכאים קצבת ילד נכה. הצעה זו הונחה על שולחן הכנסת לקראת דיון מוקדם.⁷⁶

יש פעוטות שזכאים למעון-יום שיקומי לפי הגדרות החוק לעיל אך מסיבות שונות אינם יכולים לממש זכאות זו, ובהן מחסור במעונות-יום שיקומיים במקום בקרבת מקום המגורים – במקרים אלו, פעוטות עם אוטיזם, למשל, משתלבים לעתים במעונות-יום רגילים, בליווי סייעת;⁷⁷ פעוטות במשפחות חלשות, שלעתים אינן יכולות לעמוד בנטל של השתתפות ההורים בעלות השהייה במעון ובחרות להשאיר את הפעוט בבית;⁷⁸ קבוצות אוכלוסייה שבקרן אין מודעת מספקת לחשיבות שבהשמת פעוט במעון-יום שיקומי או שנרתעות מהשמת הילד במעון כזה בשל התווית החברתית הנלווית לכך.⁷⁹

על אלה יש להוסיף ילדים במצבים רפואיים מורכבים הזכאים לשעות של אחות אך לא מקבלים שעות אלו מהמעון, מהסיבות שפורטו לעיל, וכן ילדים שיש להם צורך במלווה בעל הכשרה אל המעון וממנו אך מלווה מתאים לא נמצא להם; ילדים משתי קבוצות אלו אינם יכולים להגיע למעון.⁸⁰ יש לציין שנושא ההסעות מוסדר בחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד–1994, וכן בתקנות שהותקנו מכוחו, ועל-פיהן יש ללוות את הפעוט מביתו.⁸¹

קבוצות נוספות של פעוטות שאינם מגיעים למעונות-היום למרות זכאותם לכך הן פעוטות אשר סובלים ממחלות כרוניות קשות ונשקפת להם סכנה רפואית אם ישוה במסגרת לפעוטות בחברתם של ילדים אחרים, ופעוטות הסובלים מבעיות רפואיות אחרות (כגון פרכוסים) שבגינן אינם מגיעים למעון.⁸² לפי משרד הרווחה, פעוטות זכאים מכוח החוק שאינם יכולים לשהות במעון מפאת מצבם הרפואי יקבלו חלופה ביתית למעון-יום שיקומי בכפוף להעברת מסמכים רפואיים ואישור הבקשה על-ידי נציגי משרד הבריאות ומשרד הרווחה. הודגש כי החלופה אינה מוגדרת בחוק וניתנת במקרים חריגים, למשל עקב סכנת חיים לפעוט (כ-60 פעוטות בשנה). פעוטות אלו זכאים לשעות ליווי על-ידי סייעת הזהות לשעות הפעילות של המעון. עלות השירות החלופי לפעוט היא כ-9,500 ש"ח בחודש. משרד הרווחה מסר כי בשנת 2015 הקצה לשירות זה 4.081 מיליון ש"ח וכי השירות ניתן על-פי הצורך ואין ממתניים לקבלתו.⁸³ ממשרד הרווחה נמסר כי כל הסכום שהוקצה לשנת 2015 – נוצל.⁸⁴

1995, או על-פי הסכם כאמור בסעיף 9 לאותו חוק; ובמקרה של ילד שעונה לאחת החלופות בסעיף 2(2) לחוק – עד סיום שנת הלימודים".

⁷⁶ פ/888/20.

⁷⁷ קרן קרדי, מפקחת ארצית טיפול באוטיסטים בקהילה, שירות לטיפול באדם עם אוטיזם, אגף התקון, משרד הרווחה, שיחת טלפון, 10 ביולי 2016.

⁷⁸ מוחמד עואד, מנהל מעון-יום שיקומי שגב-שלום, שיחת טלפון, 4 ביולי 2016.

⁷⁹ דינה סגל, מנהלת מעון-יום שיקומי "רמת דוד", ביתר-עילית, שיחת טלפון, 3 ביולי 2016; אמאל זידאן, ממלאת מקום מנהלת מעון-יום שיקומי "בית אלחנן", כפר-מנדא, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016; מוחמד עואד, מנהל מעון-יום שיקומי שגב-שלום, שיחת טלפון, 4 ביולי 2016.

⁸⁰ עו"ד ולרי זילכה, רכות פורום הארגונים וההורים למען ילדים עם מוגבלות, בית איזי שפירא, שיחת טלפון, 4 ביולי 2016; טל כהן, מנהלת מחלקת שח"ר, אלי"ן; וחדוה אלהרר, מנהלת מעון-היום השיקומי שח"ר, אלי"ן, מכתב, 3 ביולי 2016.

⁸¹ סעיף 18(ב)(3) לתקנות מעונות-יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), התשס"ח–2008.

⁸² מריה רבינוביץ', מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פעוטות (עד גיל שלוש) שסובלים מבעיות רפואיות שבגינן הם אינם יכולים להשתלב במעון-יום, מאי 2016.

⁸³ ענת שגב, עו"ס, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 6 ביולי 2016.

⁸⁴ דינה בן לביא, מפקחת ארצית חוק מעונות יום שיקומיים, משרד הרווחה, דוא"ל, 21 ביולי 2016.

יש הסבורים כי יש להרחיב את הקריטריונים לזכאות להשמה במעונות-היום השיקומיים, כדלקמן:

הורים ומנהלי מעונות שעמם שוחחנו במהלך כתיבת מסמך זה סבורים שפעוטות מסוימים, למשל פעוטות שאובחנו באיחור, **זקוקים לשהות במעון גם לאחר שעברו את הגיל המקסימלי הקבוע לגביהם בחוק**.⁸⁵ לדבריהם, פעוטות אלה מסתגלים למעון בהדרגה, אולם נדרשים תוך זמן קצר לעבור למסגרת אחרת מפאת גילם.⁸⁶ בהקשר זה צוין כי על-פי הסדר שחתומים עליו משרד האוצר, משרד הרווחה ומשרד החינוך, חלק מהפעוטות עם אוטיזם יכולים להישאר שנה נוספת במעון,⁸⁷ אך נטען כי גם פעוטות עם צרכים רפואיים אחרים עשויים להיעזר בשנה נוספת במעון. עוד צוין כי במקרים מסוימים ניתן להורים אישור חריג להשאיר את הילד שנה נוספת במעון – מאת ד"ר הדר ירדני, אחראית התפתחות הילד במשרד הבריאות, או מגב' גלית גבע, מנהלת השירות לשיקום בקהילה באגף השיקום – אך לא ברור מהם הקריטריונים למתן אישור כזה.⁸⁸

טענה נוספת לעניין הרחבת הזכאות נוגעת לטווח המוגבלות המוגדר בחוק, "עיצוב התפתחותי ניכר". טווח זה מוגדר בתוספת לחוק כממוצע תפקוד כללי ברמה של DQ 55 (Developmental Quotient) ומטה,⁸⁹ שמשמעותו שהפעוט מצוי מעט מעל מחצית ההתפתחות התקינה של פעוט ללא מוגבלות בן גילו.⁹⁰ לפי הגדרות החוק, ילדים שלהם ממוצע תפקודי גבוה יותר אינם זכאים למעון-יום שיקומי. פעוטות שהממוצע התפקודי שלהם גבוה רק במעט מזה המוגדר בחוק לא תמיד נקלטים במעונות-היום הרגילים, ולעתים נשלחים למעון פרטי או נאלצים להישאר בבית. במציאות זו יש פעוטות עם מוגבלות, שאינם מקבלים מענה לפי חוק מעונות-יום שיקומיים, אף שהשמה במעון זה עשויה לשפר את מצבם באופן ניכר.⁹¹ בהצעת חוק מעונות-יום שיקומיים (תיקון – הרחבת הזכאות), התשע"ג–2013,⁹² הצעת חוק פרטית שהונחה על שולחן הכנסת התשע-עשרה ביוני 2013, הוצע להרחיב את הזכאות למעון-יום שיקומי לפעוטות שממוצע התפקוד הכללי שלהם הוא ברמה של עד DQ 62. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי ועדת מומחים בלתי תלויה של משרד הבריאות ברשות פרופ' אשר אור-נוי, קבעה כי יש להרחיב את הזכאות כאמור כדי שפעוטות אלו יקבלו את מרב ההשקעה הטיפולית, השיקומית והחינוכית בשלב מוקדם של חייהם. המומחים העריכו בזמנו שבקבוצה זו כ-500 פעוטות בלבד. הצעה זו הונחה לקראת דיון מוקדם ולא נדונה כלל בכנסת התשע-עשרה.

ממשרד הבריאות נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי המשרד ממליץ להרחיב את הזכאות ולכלול בה פעוטות עם DQ 62-55.⁹³ הוסבר כי הרציונל בכלילת פעוטות ברמת תפקוד כללי נמוכה יותר, הוא מתן ההזדמנות לילדים עם מוגבלות פחות חריפה להשתלב בעתיד במסגרת החינוך הרגיל או החינוך המשלב. הוסבר כי בפועל הפעוטות שמגיעים כיום למעונות-היום השיקומיים הם במצב קשה ואינם יכולים

⁸⁵ עו"ד ולרי זילכה, רכזת פורום הארגונים וההורים למען ילדים עם מוגבלות, בית איזי שפירא, שיחת טלפון, 4 ביולי 2016. ראו גם המרכז לחקר מוגבלויות מאיר-ס-גיוינט-ברוקדייל ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, אגף השיקום, מעונות-יום שיקומיים: סקר בקרב הורים לפעוטות, יואב לף, אפריל 2016, עמ' 19; בסקר נכתב שהיו הורים שהביעו תקווה שטווח הגיל שבו הפעוט זכאי לשהות במעון יורחב.

⁸⁶ יצוין כי חלק ממעונות-היום השיקומיים מצויים במסגרת רחבה יותר, שבה פועלות כיתות גן ולעתים אף בית-ספר לחינוך מיוחד, ויתכן שבמקומות אלו קשיי המעבר ממעון-היום למסגרות הבאות מצומצמים יותר; טרביה אוסאמה, מנהל מעון-יום שיקומי סחי'נין, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016.

⁸⁷ משרד האוצר, אגף התקציבים, רצף טיפולי לילדים אוטיסטים במסגרות משרד הרווחה, מאי 2004; מסמך זה הועבר על-ידי עו"ד ולרי זילכה, רכזת פורום הארגונים וההורים למען ילדים עם מוגבלות, בית איזי שפירא, דוא"ל, 4 ביולי 2016.

⁸⁸ עו"ד ולרי זילכה, רכזת פורום הארגונים וההורים למען ילדים עם מוגבלות, בית איזי שפירא, שיחת טלפון, 4 ביולי 2016.

⁸⁹ התוספת לחוק מעונות-יום שיקומיים, התש"ס-2000.

⁹⁰ מתוך דברי ההסבר להצעת חוק פ/1375/19.

⁹¹ עו"ד ולרי זילכה, רכזת פורום הארגונים וההורים למען ילדים עם מוגבלות, בית איזי שפירא, שיחת טלפון, 4 ביולי 2016.

⁹² פ/1375/19.

⁹³ ד"ר הדר ירדני, מנהלת המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו במשרד הבריאות, מכתב, 3 ביולי 2016.

להשתלב בחינוך הרגיל או בחינוך המשלב, כיוון שתפקודם הכללי נמוך מדי, ואילו לפעוטות עם ממוצע תפקוד ברמה של DQ 55-62 יש פוטנציאל גבוה יותר להשתלב בעתיד במערכות אלו, ויש לסייע להם בכך.⁹⁴

כתיבה: רננה גוטרייך-ליבזון

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

⁹⁴ ד"ר הדר ירדני, מנהלת המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 3 ביולי 2016.