

**הקליניקה לזכויות נשים בעבודה**

**קריאה דחופה לשינוי מודל ההעסקה  
של מנהלות המשפחתונים המסובסדים  
חות דעת משפטית**

**כתיבה: עו"ד דנה גינוסר, יונתן נוימן, יעל פלג וגילת בן שחר  
מחקר משווה: Shira Kotz, Cornell University**

**ינואר 2017**

**תוכן עניינים**

1	.....	<b>מבוא</b>
4	.....	<b>פרק א': מודל ההעסקה הקיים – נתונים וקשיים</b>
4	.....	מבנה ארגוני, תשתית מנהלית והליך רישוי משפחתון
5	.....	היקף הפעילות ואוכלוסיית היעד
6	.....	רישום ושיבוץ
6	.....	תשלומי הורים והסובסידיה הממשלתית
7	.....	תנאי הפעילות ודרישות התפקיד
8	.....	פיקוח ואכיפה
9	.....	תחשיבי שכר מנהלות המשפחתונים
10	.....	זכאות לחופשות
12	.....	בעיות עיקריות במבנה ההעסקה הקיים של מנהלות המשפחתונים
15	.....	<b>פרק ב': קיומם של יחסי עובדת-מעסיק הלכה למעשה במודל הקיים</b>
21	.....	<b>פרק ג': פגיעה בזכויות יסוד והפרה של חובות הרשות</b>
21	.....	פגיעה בזכויות יסוד
23	.....	פגמים במדיניותה של הרשות המינהלית
26	.....	<b>פרק ד': השוואה למודלים של הפעלת מסגרות לגיל הרך בארה"ב ובריטניה</b>
26	.....	ארצות הברית
30	.....	בריטניה
32	.....	<b>סיכום</b>

במטרה לעודד את השתלבותן של אמהות לילדים בגיל הרך בשוק העבודה, מציעה מדינת ישראל שתי מסגרות חינוכיות לטיפול בילדי הגיל הרך - מעונות היום והמשפחתונים.

המשפחתון, מסגרת לחמישה פעוטות בגילאי שלושה חודשים עד שלוש שנים, פועל בבית המטפלת ובניהולה, תחת פיקוח והנחייה של גורמים מפעילים – זכיינים או רשויות מקומיות, מכוח חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965,<sup>1</sup> ובכפוף לנוהלי משרד הכלכלה והתעשייה (להלן: משרד הכלכלה). המשפחתונים מיועדים לשתי אוכלוסיות מובחנות: הראשונה, והעיקרית - אוכלוסיית "ילדי אמהות עובדות", העומדות במבחני התמיכה הקבועים בנהלי משרד הכלכלה, וזאת במטרה לעודד את שילובן של האמהות בשוק העבודה. השנייה – פעוטות במצבי סיכון, הזכאים להשמה במסגרת משפחתון או מעון יום, בהתאם להחלטת ועדה מטעם משרד הרווחה. כיום פועלים בישראל כ-3,700 משפחתונים תחת פיקוח ממשלתי.

עד לאחרונה, פעלו המשפחתונים תחת האגף למעונות יום, משפחתונים וצהרונים שבמשרד הכלכלה והתעשייה (להלן: "אגף המשפחתונים"), תחת פיקוחו של המשרד. ביום 31 ביולי 2016 התקבלה החלטת ממשלה על העברת תחום התעסוקה ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, ואיתו גם מערך החינוך לגיל הרך.

חוות דעת זו מציגה ניתוח ביקורתי של מודל ההפעלה של המשפחתונים תחת פיקוחו של משרד הכלכלה והתעשייה. כיום נעשית ההתקשרות עם המטפלות (שיכונן להלן "מטפלות" או "מנהלות משפחתונים") במסגרת חוזים למתן שירותים עבור הגורמים המפעילים, ולא במסגרת חוזי עבודה. במצב דברים זה, המטפלות הן למעשה עוסקות עצמאיות ואינן זכאיות לזכויות התעסוקתיות ולתנאים החלים על שכירים על פי חוק.

בד בבד, כפופות המטפלות לרגולציה קפדנית, כך שתנאי עבודתן וזכויותיהן בפועל, נקבעים על-ידי המדינה והמפעילים. יתרה מכך – למטפלות אין חופש בקביעת גובה שכרן ובמימוש פוטנציאל הרווח שלהן, שכן גובה שכרן המרבי נקבע על-ידי המדינה, ולרוב הן רחוקות מלהתפרנס מלוא שכרן, בשל קשיי גבייה חמורים והלנות שכר.

המטפלות אינן נהנות לא מן היתרונות העומדים לרשותה של בעלת עסק עצמאי ולא מן הזכויות העומדות להגנתה של השכירה: הן לכאורה עצמאיות בניהול עסקן, אך אין ביכולתן לקבוע את התעריף אותו יגבו מן ההורים; אין להן יכולת לקבוע את תנאי העסקתן והן תלויות לחלוטין בנהלים שקובע הרגולטור, הנקבעים ללא כל התייעצות עמן; כמי שאינן מוכרות כשכירות, הן אינן מקבלות תלוש משכורת ולפיכך אינן זכאיות להפרשות המעסיק לחיסכון פנסיוני ולביטוח לאומי; הן אינן חופשיות בקביעת חופשותיהן ומוגבלות באפשרותן לדאוג למחליפה בעת הצורך. מצב זה הוא חריג ביותר בנוף של שוק התעסוקה הישראלי, ויוצר פגיעה קשה בפרנסתן וברווחתן של המטפלות, כמו גם בזכויותיהן התעסוקתיות והחוקתיות.

<sup>1</sup> למרות סמכותו הקבועה בחוק האמור, בפועל, מפקח משרד הכלכלה רק על מעונות יום ומשפחתונים שקיבלו רישיון מטעמו. ר' "חוק הפיקוח על מעונות לפעוטות" באתר משרד הכלכלה והתעשייה, מיום 12/11/2014, בכתובת <http://economy.gov.il/Publications/PressReleases/Pages/TheControlOfNursery.aspx>

הפגיעה הקשה ביכולתן של המטפלות להתפרנס בכבוד עולה כדי אבסורד, לנוכח העובדה שאחת ממטרות הפרויקט היא עידוד תעסוקת נשים, בעוד שהמודל הקיים, הלכה למעשה, מנציח עוני בקרב רבות המטפלות במשפחתונים – נשים עובדות, אשר הכנסתן החודשית אינן מגיעה לגובה שכר המינימום, ויוצאות לגמלאות ללא חסכון פנסיוני כלל.

לעת עתה, טרם ידועות השפעות העברת מערך המשפחתונים לאחריות משרד הרווחה על תנאי ההפעלה של המשפחתונים ועל תנאיהן של המטפלות, אולם המסקנות וההמלצות המפורטות בחוות הדעת תהיינה יפות עד אשר יוכרז על שינוי מהותי בתנאי ההיקשרות עם המטפלות, אשר יכלול את העסקתן הישירה, על-ידי מדינת ישראל או על-ידי הגופים המפעילים.

בשנים האחרונות התארגנו המטפלות, בעזרת ארגון כוח לעובדים, לצורך מאבק על תנאיהן. המאבק התפתח לדרישה חד-משמעית לעבור למודל של העסקה ישירה.

**בפרק הראשון**, יתואר המודל הקיים על שלל היבטיו המבניים, המנהליים והמקצועיים, ויפורטו הקשיים בעניין תנאי העבודה של מנהלות המשפחתונים. **בפרק השני** נבקש להראות כי הלכה למעשה, יש להכיר במנהלות המשפחתונים כעובדות שכירות לעניין זכויותיהן ותנאי העסקתן, וזאת בהסתמך על הדין הקיים. **הפרק השלישי** מוקדש לתיאור הפגיעה שיוצר המצב הקיים בזכויות היסוד של המטפלות - הזכות לקיום מינימלי בכבוד, חופש העיסוק, הזכות לאוטונומיה והזכות לשוויון, באופן המהווה הפרה של חובות הרשויות כלפיהן. **בפרק הרביעי** מובאת סקירה בעניין המסגרות לגיל הרך בארצות הברית ובבריטניה, במטרה ללמוד ממודלים הקיימים במדינות אלו לעניין תנאי המטפלות וזכויותיהן.

**מסמך זה נכתב במסגרת שיתוף פעולה עם "כוח לעובדים", ואנו מבקשות להודות לנועה נוצני, ליעל וולפנזון, למור דייטש, לשקד בן עמי ולעו"ד איתי סבירסקי.**

**תודה לשופטת דיתה פרוז'נין, נשיאת בית הדין האזורי לעבודה בירושלים (בדימוס), לעו"ד תמי קצביאן ולד"ר יפעת מצנר-חרותי על הערותיהן המועילות.**

## פרק א': מודל ההעסקה הקיים – נתונים וקשיים

### מבנה ארגוני, תשתית מנהלית והליך רישוי משפחתון

שירות המשפחתונים מוסדר בהנחיות של אגף המשפחתונים במשרד הכלכלה: נוהל מסגרת - "אוגדן נהלים להפעלת משפחתונים" (2007) (להלן: "אוגדן הנהלים"), ונהלי הפעלה משלימים, המתעדכנים מדי שנת לימודים ב"קובץ רענון נהלי הפעלה למעונות יום/משפחתונים". נהלים אלה מחייבים את מפעילי המשפחתונים, ומהווים נספח לכל הסכם הפעלה שנחתם בין משרד הכלכלה לבין הגוף המפעיל.<sup>2</sup>

המשפחתונים מופעלים על-ידי רשויות מקומיות ועל ידי ארבע זכייניות פרטיות. 69 רשויות מקומיות מפעילות משפחתונים, מהן 8 מועצות אזוריות, 21 ערים ו-40 מועצות מקומיות (מהן 35 מועצות מקומיות ערביות ודרוזיות). ארבע רשות חינוכיות גדולות מפעילות משפחתונים בכ-70 רשויות מקומיות (בכמה מהן פועלים גם משפחתונים של הרשות המקומית): החברה למתנ"סים בע"מ (ביישובים במגזר היהודי), המכללה הארצית להכשרה מקצועית - מכללת סכנין (ב-43 רשויות במגזר הערבי והדרוזי), נאות מרגלית – מעונות יום (בערים ובשכונת קרית היובל) ובית יעקב (בשכונות החרדיות בירושלים ובסביבתה).<sup>3</sup> הגופים המפעילים אמונים על העברת התשלומים ממשרד הכלכלה למנהלות המשפחתונים, וכן על הכשרתן ועל פיקוח על הפעלת המשפחתונים.

בהתאם לאוגדן הנהלים, בכל רשות מקומית פועלת ועדת היגוי מקומית, שמתפקדה לבחון את הצורך בפתיחת משפחתונים בתחומי הרשות או בהרחבת מערך המשפחתונים הקיים, לאשר פתיחת משפחתונים או להורות על סגירתם ולדון בבעיות מיוחדות הקשורות בהפעלת המשפחתון, בילדים המטופלים בו, במשפחות או במנהלות המשפחתונים, וכן לדווח להנהלת האגף על סוגיות הדורשות גיבוש מדיניות מסודרת.<sup>4</sup> הרכב הוועדה כולל את הממונה המחוזית של האגף למשפחתונים, את המפקח/ת מהשירות לילדים ונוער במשרד הרווחה, את מנהל/ת המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית, מנחה מקצועית/ת מטעם הרשות, את רכזת המשפחתונים ברשות המקומית או בארגון המפעיל ואת נציג/ת התחנה המקומית לבריאות המשפחה.

**תהליך רישוי המשפחתון:** פתיחת משפחתון מותנית בקבלת סמל משפחתון מאגף המשפחתונים. תהליך אישור הסמל מתנהל כדלהלן: ראשית, רכזת המשפחתונים בודקת האם מנהלת המשפחתון עומדת בתנאים הדרושים להכרה (תנאים פיזיים והכשרתה המקצועית של המנהלת). לאחר מכן, מכנסת הרכזת את ועדת ההיגוי לצורך עריכת ראיונות למנהלות המועמדות לקבלת סמל, ומציגה דו"ח פרטני על כל

<sup>2</sup> משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך, אוגדן נהלים להפעלת משפחתונים (2007), בעמ' 2. להלן: **אוגדן הנהלים**. זמין בכתובת

[http://economy.gov.il/legislation/procedures/procedures/ogdannehalim\\_mishpachton\\_07.pdf](http://economy.gov.il/legislation/procedures/procedures/ogdannehalim_mishpachton_07.pdf)

<sup>3</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, רשימת ארגונים המפעילים משפחתונים - שנה"ל תשע"ו. בכתובת:

<http://www.economy.gov.il/Employment/DayCareCenters/Operators/Documents/MispahtonimMukarim/MishpachtonimMukarim2015.pdf>

הכלכלה והתעשייה, יעדים, מבנה, תקציב ופעולות דיווח הממונה על יישום חוק חופש המידע 2015 (2016). בעמ' 103. זמין

בכתובת <http://economy.gov.il/publications/publications/doclib/freedom-of-information-report-2015.pdf>

<sup>4</sup> **אוגדן הנהלים**, לעיל ה"ש 2, סעיפים 1.1-1.3, בעמ' 4.

משפחתון. לבסוף, דנה הוועדה בכל הבקשות וממליצה לאגף לאשר מתן סמל משפחתון למנהלות שנמצאו מתאימות.<sup>5</sup>

**כישורים נדרשים לניהול משפחתון:** בהתאם לנהלים באוגדן, על מנהלת משפחתון לדעת את השפה העברית או הערבית (בהתאם לאוכלוסיית היעד), כולל קרוא וכתוב בשפתה; רצוי שתהא אם לילדים; עליה להיות בעלת יחסי אנוש טובים ולהיות נכונה לקבל הדרכה.

**הכשרה מקצועית:** המטפלות מחויבות בהכשרה מקצועית, עליה הן משלמות מכיסן והיא אינה כלולה בתחשיב של הוצאות תפעול המשפחתון.<sup>6</sup> על מנהלת המשפחתון להחזיק בתעודת "מטפלות סוג 1" מטעם האגף להכשרה מקצועית של משרד הכלכלה). מדובר בקורס הכשרה בהיקף של 800 שעות לימוד (מהן 218 שעות מעשיות). מנהלות שכבר מפעילות משפחתון נדרשות להשלים את ההכשרה האמורה בתוך שנתיים לכל המאוחר מקבלת הסמל. לאחר שנתיים, על מנהלת המשפחתון לסיים הכשרה נוספת: "סוג 2 – מטפלות".

**הדרכה מקצועית:** מנהלת המשפחתון משלמת לגורם המפעיל דמי הדרכה חודשיים (על פי מפתח של 10 ₪ לילד/ה) "למימון פעולות העשרה והדרכה".<sup>7</sup> המטפלת מחויבת להשתתף במפגשי הדרכה אישית עם הרכזת על בסיס חודשי, במפגשי הדרכה קבוצתיים בהנחיית הרכזת (מספר מפגשים בשנה), בהשתלמויות, בכנס שנתי ובפעילויות העשרה בהיקף של כ-30 שעות שנתיים.<sup>8</sup>

### היקף הפעילות ואוכלוסיית היעד

בשנת תשע"ד טופלו ב-3,715 משפחתונים מוכרים 13,102 פעוטות המוגדרים "ילדי אימהות עובדות", שהושמו בהתאם למבחני התמיכה להשתתפות בתשלום שכר לימוד של משרד הכלכלה, וכ-5,000 פעוטות שהופנו על-ידי לשכות הרווחה, לאחר שהוכרו כפעוטות בסיכון בהתאם לחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000 ("ילדי רווחה").<sup>9</sup> להבחנה בין שתי קבוצות הילדים חשיבות לעניין מקור התקציב של הסובסידיה הממשלתית - את התשלום עבור "ילדי האימהות העובדות" מסבסד משרד הכלכלה ואילו את התשלום עבור "ילדי הרווחה" מסבסד משרד הרווחה.

<sup>5</sup> שם, בסעיף 1.5, בעמ' 5

<sup>6</sup> הוגן, גינזבורג, יודלביץ ושות' רו"ח, **בדיקת עלויות "סל" משפחתונים, מוגש למשרד התמ"ת** (יוני 2009), בעמ' 6 (להלן: **תחשיב המשרד**)

<sup>7</sup> **אוגדן הנהלים**, לעיל ה"ש 2, בסעיף 4.3

<sup>8</sup> **אוגדן הנהלים**, לעיל ה"ש 2, סעיף 2.4.1 לעניין הדרכה ובקרה מדורגים המשפחתונים לפי 3 רמות: משפחתון רגיל, משפחתון בהקמה ומשפחתון עם צורך מיוחד – בשני האחרונים היקף שעות הבקרה וההדרכה גדול יותר. הדירוג נקבע על-ידי הרכזת, בתיאום עם האגף למשפחתונים.

<sup>9</sup> ראדה חסייסי, **מעמדן ותנאי העסקתן של מטפלות במעונות יום ובמשפחתונים**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2014), בעמ' 5. מדובר בילדים שאמהותיהן אינן עובדות, או שהן עובדות אך אינן עומדות בתנאי משרד הכלכלה לקבלת זכאות למשפחתון. במשפחתון ניתן לשבץ לכל היותר 2 פעוטות בסיכון.

מבחני התמיכה של משרד הכלכלה קובעים כי אוכלוסיית הזכאיות הן אמהות "אשר בחזקתן" ילד/ה או תינוק/ת המתחנכים במעון או במשפחתון, אשר הן ובני זוגן עומדים בתנאים המפורטים במבחנים (ישנה התאמה למשפחות חד הוריות ולזוגות חד-מיניים).<sup>10</sup>

בשנת תשע"ד, פעלו 42% מהמשפחותונים במגזר הערבי (כמחציתם הופעלו על-ידי הרשויות המקומיות וכמחציתם על-ידי זכיינים פרטיים) ו-30% במגזר החרדי.<sup>11</sup>

## רישום ושיבוץ

רישום פעוט/ה למשפחתון נעשה אצל רכזת המשפחותונים מטעם הגוף המפעיל, אשר אינה רשאית לדחות בקשה לרישום.<sup>12</sup> כאשר מספר הנרשמים עולה על התפוסה, תיערך ועדת קבלה שתכריע בסדר הקדימויות בהתאם לנוהל ייעודי.<sup>13</sup> לאחר מכן סגירת ההרשמה משבץ המפעיל את כלל הילדים במשפחותונים שתחת פיקוחו, בעיקר על פי חלוקה גיאוגרפית, תוך התחשבות בצרכים כלכליים, בסיווג ילדי כלכלה/רווחה ובהעדפות ההורים, אשר יכולים לבקש להימנע מרישום אצל מטפלת זו או אחרת. במקרים חריגים יכולה המטפלת לבקש שלא לקבל לטיפול ילד מסוים. על ההורים להגיש למוקד ההרשמה של משרד הכלכלה את הבקשה להשתתפות המדינה בעלות השהות המשפחתון, וזו תיבחן בהתאם למבחני התמיכה, לקביעת גובה הסבסוד לו יזכו. בכל משפחתון ניתן לשבץ לכל היותר שני ילדים שהופנו באמצעות הלשכה לשירותים חברתיים (למעט במקרים חריגים ובאישור ועדת ההיגוי), ולכל היותר שני ילדים עד גיל שנה.<sup>14</sup>

## תשלומי הורים והסובסידיה הממשלתית

שכר הלימוד במשפחותונים מתעדכן מדי שנה על ידי משרד הכלכלה. שכר הלימוד החודשי המלא בשנה"ל תשע"ז ל"ילדי אם עובדת" הוא 1,912 ₪ עד גיל 15 חודשים ("תינוק"), ו-1,837 ₪ מעל גיל 15 חודשים ("ילד").<sup>15</sup> דרגת הזכאות להשתתפות המדינה בעלות שכר הלימוד נקבעת בהתחשב ברמת ההכנסה לנפש במשפחה, בשעות העבודה (או הלימודים) השבועיות של האם, במספר הילדים במשפחה בגילאי הרישום למשפחתון או למעון וכן בהתחשב בשייכות לאוכלוסייה מיוחדת (משפחות חד הוריות או אמהות ערביות).<sup>16</sup>

<sup>10</sup> ר' לדוגמה: משרד הכלכלה והתעשייה, מבחנים למתן תמיכות של משרד הכלכלה והתעשייה, אגף למעונות יום ולמשפחותונים, השתתפות המדינה בעלות שכר לימוד במעון או במשפחתון שנה"ל תשע"ז. (להלן: **מבחני התמיכה**) פורסם באתר המשרד, בכתובת <http://economy.gov.il/Employment/DayCareCenters/Parents/Documents/Tmicha/TmichaMeonot2016.pdf>, המבחנים קובעים כי אוכלוסיית היעד כוללת אמהות המשתייכות לאחת הקבוצות הבאות: "אם עובדת", "אם לומדת" או "אם עובדת ולומדת", וכן זכאיות אם הזכאית לדמי אבטלה ואם בשירות לאומי או בשירות חובה. המבחנים מתייחסים גם לעיסוק של בן זוגה של האם, ולמשפחות חד הוריות. הזכאות להשתתפות במימון שכר הלימוד תבחן בכל מקרה פי מבחני התמיכה.

<sup>11</sup> **חסיסי**, לעיל ה"ש 9, שם

<sup>12</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, האגף למעונות יום ולמשפחותונים הנחיות להרשמה למעונות יום ומשפחותונים שנה"ל תשע"ז מיום 6.5.15 <http://economy.gov.il/services/serviceforms/hanharshamameonot2015.pdf>.

<sup>13</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, האגף למעונות יום ולמשפחותונים נוהל ועדות קבלה למעון יום בעל סמל מעון, תשע"ז. <http://economy.gov.il/legislation/procedures/admissioncommitteesprocedure.pdf>

<sup>14</sup> אוגדן הנהלים, לעיל ה"ש 3, בסעיף 2.3.1; משרד הכלכלה והתעשייה, האגף למעונות יום ולמשפחותונים, קובץ רענון נהלי הפעלה למעונות יום/משפחותונים לשנה"ל תשע"ז, מיום 24.1.2016, בסעיף 2.3 (להלן: **קובץ רענון תשע"ז**)

<sup>15</sup> הודעת פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים במעונות יום ומשפחותונים) (עדכון מחיר מרבי במעונות יום ומשפחותונים), התשע"ו-2016, ק"ת 7702, עמ' 1816; ראו משרד הכלכלה, טבלת שכר לימודים משפחותונים לשנה"ל תשע"ז ספטמבר 2016. בכתובת <http://economy.gov.il/Employment/DayCareCenters/Parents/tuitionDaycare/prices67.pdf>

<sup>16</sup> מבחני התמיכה, ה"ש 10 לעיל

על פי טבלאות משרד הרווחה העדכניות, החל מחודש מאי 2016 הופחתו תשלומי ההורים בדרגות ההכנסה הנמוכות ביותר, וכיום התשלום החודשי עבור תינוק או פעוט במשפחתון נע בין 100₪ לבין 1,867₪ לתינוק ו-1,794₪ לפעוט, בהתאם לרמת ההכנסה של ההורים.<sup>17</sup>

יתרת שכר הלימוד משולמת למטפלת מכספי הסובסידיה הממשלתית, שהמשרד המפנה מעביר באמצעות הגורם המפעיל (משרד הרווחה מעביר לעתים את התשלום ישירות למטפלת).

### תנאי הפעילות ודרישות התפקיד

המשפחתונים פועלים במתכונת של חמישה או ששה ימים בשבוע. על פי הנחיות משרד הכלכלה, המתכונת תקבע "בתיאום ובאישור הרכות ובהתחשב בצרכים של ילדים בסיכון, ציבור האמהות העובדות ומטפלות המשפחתונים". במתכונת פעילות של שישה ימים בשבוע, פועל המשפחתון בימים א'-ה' בשעות 16:00-7:00, וביום שישי עד השעה 12:00. במתכונת פעילות של חמישה ימים בשבוע, שעות הפעילות מתארכות ל-9.5 שעות, והמשפחתון נפתח בשעה 7:00 או 7:30.<sup>18</sup>

תפקיד מנהלת המשפחתון מוגדר בנהלי משרד הכלכלה כדלקמן: "המנהלת אמורה להוות דמות חינוכית, אימהית בעלת אישיות חמה המעוניינת לטפל בתינוקות ופעוטות בהתאם להנחיות מנהליות ומקצועיות שיוגדרו ע"י רכזת המשפחתונים".<sup>19</sup>

תחומי אחריותה של מנהלת המשפחתון מפורטים אף הם בנהלים, המתייחסים להיבטים התפעוליים, הטיפוליים והחינוכיים, כמו גם לחובות הדיווח, העדכון וההשתלמות המקצועית המוטלות עליה.<sup>20</sup> בהיבט התפעולי והפיזי, אחראית מנהלת המשפחתון על הפעלת המשפחתון תוך הקפדה על הסטנדרטים הפיזיים, הבריאותיים והבטיחותיים שקובעים נהלי אגף המשפחתונים, על ארגונו בהתאם לצרכים ההתפתחותיים של הילדים ועל ניקיון ותחזוקה שוטפת. הנהלים כוללים "מפרט בטיחות למשפחתונים", בהתייחס לתנאים הפיזיים במשפחתון (גודל החדר, מיקומו בבית המטפלת, הגבלות על הקומה בו פועל המשפחתון, מבנה המדרגות ומספרן ועוד) ולתקני בטיחות (חלונות, דלתות, גדר, צמחיה, מתקנים, ציוד לכיבוי אש, מערכות חשמל ועוד).<sup>21</sup> בקובץ רענון הנהלים השנתי ישנו פירוט נוסף של דרישות בטיחות

<sup>17</sup> זאת בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, לשכת המנהל הכללי, חוזר מנכ"ל מיוחד מס' 99 מיום 29.03.2016, "הפחתה של השתתפות הורים בסידור פעוט עד גיל 3 במסגרת: במעון יום, במשפחתון, במעון רב תכליתי ובמעון יום שיקומי" נספח א'. בכתובת <http://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Regulations/Mancal/CEODocumentsInstructionsList/%D7%97%D7%95%D7%96%D7%A8%20%D7%9E%D7%A0%D7%9B%D7%9C%20%D7%9E%D7%99%D7%95%D7%97%D7%95%D7%94%D7%A4%D7%97%D7%AA%D7%94%20%D7%A9%D7%9C%20%D7%94%D7%A9%D7%AA%D7%AA%D7%A4%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%9D%20%D7%91%D7%A1%D7%95%D7%98%20%D7%A2%D7%93%20%D7%92%D7%99%D7%93%D7%95%D7%A8%20%D7%A4%D7%A2%D7%95%D7%98%20%D7%A2%D7%93%20%D7%92%D7%99%D7%9C%203%20%D7%91%D7%9E%D7%A1%D7%92%D7%A8%D7%AA.pdf>

<sup>18</sup> קובץ רענון תשע"ו, לעיל ה"ש 14

<sup>19</sup> **אוגדן הנהלים**, לעיל ה"ש 2, סעיף 4.2 (השגיאות במקור)

<sup>20</sup> **אוגדן הנהלים**, לעיל ה"ש 2, סעיף 4.3

<sup>21</sup> שם, בסעיף 5 "מפרט בטיחות למשפחתונים"



תפעול, טיפול ודיווח. **המטפלת נושאת בעלות הכספית של עמידה בכל דרישות התקן והתפעול השוטף, כולל רכישת הציוד, התקנתו ותיקון ליקויים.**

בהיבט החינוכי, אחראית מנהלת המשפחתון על "עבודה חינוכית ישירה המספקת אתגרים, גירויים וחיזוקים בהתאם לצרכיו האישיים של הילד", על תכנון תוכניות ופעילויות חינוכיות טיפוליות ועל התאמת פעולות וחומרים מגוונים לרמת ההתפתחות של כל ילד. **הציוד, המשחקים והאביזרים במשפחתון נרכשים על ידי המטפלת ומכספה**, בהתאם לרשימה מומלצת אותה מספקת הרכזת.<sup>22</sup>

בהיבט הטיפולי, אחראית מנהלת המשפחתון על הזנת הילדים "במזון בריא ומזין" על פי תפריט שהומלץ על-ידי תזונאית מוסמכת, בהתאם לגיל הילד ולצרכיו ההתפתחותיים, ובהתאם לנוהלי משרד הבריאות בעניין האכלת תינוקות, ארוחות טבעוניות ועוד. **המטפלת אחראית על רכישת המזון והכנתו, מכספה.** בנוסף, כפופה מנהלת המשפחתון לנהלים המתייחסים לטיפול בילדים שחלו במהלך השהות במשפחתון.<sup>23</sup> על המנהלת מוטלות חובות דיווח ועדכון: היא כפופה לחובת הדיווח הקבועה בסעיף 368ד לחוק העונשין, תשל"ז-1977, בעניין עבירות בקטינים ובחשרי ישע על-ידי בן משפחה או אחראי, וכן על "אירוע חריג במשפחתון".<sup>24</sup> על המנהלת לשמור על קשר מתמיד עם הרכזת ולמסור מידע שוטף על הילדים, לעדכן את הרכזת על כל פעילות חריגה ולדווח מיידית במקרה שאחד הילדים במצוקה עקב הזנחה או פגיעה פיזית, וכאמור – להשתתף בהשתלמויות ובהדרכות אישיות וקבוצתיות, ואף **לשלם לגוף המפעיל 50 ₪ בחודש לצורך "פעילויות העשרה"**. בנוסף, מחויבת המנהלת **לבטח את עצמה בביטוח צד ג' – מכספה.**

## פיקוח ואכיפה

כאמור, רכזת המשפחתונים מפקחת על פעילות המטפלות. על אכיפת הנהלים אמונות הרכזות מטעם הגורם המפעיל, וזאת הן עושות באמצעות ביקורים מתואמים או ביקורי פתע במשפחתונים, בנוסף למפגשי ההדרכה האישיים והקבוצתיים.<sup>25</sup> על הרכזת למסור למשרד הכלכלה דיווחים חודשיים מפורטים על ההפעלה השוטפת של המשפחתונים שעליהם היא מפקחת, וכן ממלאת גיליון הערכה חצי-שנתי על כל אחת ממנהלות המשפחתונים.<sup>26</sup>

במקרה של הפרת נהלים או של אי עמידה בדרישה לתקן ליקוי זה או אחר, רשאית הרכזת, בהתאם לשיקול דעתה, לדווח על המקרה לוועדת ההיגוי. ועדת ההיגוי יכולה להזהיר את המטפלת, לקבוע כי החוזה עמה יסתיים בסוף שנת הלימודים או לסיימו לאלתר ולדאוג להשמת הילדים במסגרות אחרות.

<sup>22</sup> **אוגדן הנהלים**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 20.

<sup>23</sup> קובץ רענון תשע"ו, לעיל ה"ש 14, סעיף 3 "הנחיות בתחום הטיפולי"

<sup>24</sup> שם, בסעיף ט"ו

<sup>25</sup> **אוגדן הנהלים**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 9; ראו גם לשון חוזה אחיד בין החברה למתנ"סים לבין מנהלת משפחתון: "המפקחות רשאיות להיכנס בכל עת למשפחתון ולבדוק שכל הפעילויות, החובות, ההצהרות וההסכמות המוטלות על מנהלת המשפחתון יקוימו על ידה".

<sup>26</sup> **אוגדן הנהלים**, לעיל ה"ש 2, סעיפים 2.4-2.6

## תחשיבי שכר מנהלות המשפחתונים

ככלל, הכנסתה של המטפלת היא פועל יוצא של ההפרש בין ההכנסות משכר הלימוד ובין ההוצאות השוטפות הכרוכות בהפעלת משפחתון ותשלומי מסים.<sup>27</sup> ההוצאות בפועל כוללות תשלומים שוטפים (מים, גז, חשמל, ארנונה), הוצאות על מזון, על ניקיון, על משחקים וציוד לפעילות החינוכית, על תחזוקה שוטפת וכן רכישת הציוד הנדרש על פי "מפרטי הבטיחות למשפחתונים" הקבועים בנהלים. יודגש כי נהלי ההפעלה חלים לאורך השנים שינויים בעלי משמעות כלכלית, ואלה נקבעים על-ידי משרד הכלכלה באופן חד-צדדי.<sup>28</sup> על המטפלות לפתוח תיק "עוסקת פטורה" במס הכנסה, לפתוח תיק במע"מ, לשלם תשלומי ביטוח לאומי ולבטח את אחריותן בפוליסת ביטוח צד ג'.<sup>29</sup>

תעריף שכר הלימוד במשפחתונים מוצמד למדד המחירים, למדד המזון ולשכר במשק. התעריף נקבע על-ידי ועדת מחירים, מכוח חוק פיקוח על מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996, בצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים במעונות יום ומשפחתונים), התשע"ג-2013, המעודכן מדי שנה באמצעות הודעות של המפקח על המחירים.<sup>30</sup>

כאמור, התעריף לשנת תשע"ו עמד על 1,912 ₪ לתינוק/ת ו-1,837 לילד/ת. בהתאם לכך, **הכנסתה הפוטנציאלית המרבית של מנהלת משפחתון שבו חמישה פעוטות, לפני ניכוי הוצאות, עמדה על 9,560 ₪ בחודש** (זאת במקרה שכל חמשת הפעוטות הם "תינוקות" עד גיל 15 חודשים)<sup>31</sup> – פחות מהשכר הממוצע במשק.<sup>32</sup>

**תחשיב העלויות** של הפעלת משפחתון שנערך על-ידי משרד הכלכלה אושר בדו"ח שנערך עבור משרד התמ"ת (כשמו דאז) **בשנת 2009** על-ידי רואה חשבון חיזוני (להלן: **תחשיב המשרד**).<sup>33</sup> תחשיב זה כלל הוצאות שוטפות (ארנונה, מים, גז, חשמל, תשלומי ועד בית, טלפון), ביטוח מבנה, ביטוח צד ג', ניקיון, ציוד מתכלה, חומרי יצירה ומשחקים, מתנות ואירועים, כלכלה, הדרכות והשתלמויות, מנהלה, צביעה ושיפוץ וגם תשלומים לביטוח לאומי ועבור זכויות סוציאליות. ניתוח העלויות בתחשיב המשרד **לא כלל** הוצאות על שכר דירה או משכנתא (זאת משום שלדעת עורכי התחשיב הקצאת חדר בדירה אינה כרוכה בהשקעה נוספת), וגם לא הפרשות לביטוח לאומי והפרשות סוציאליות. תמחור עלויות המזון נעשה על-פי מחירים של "רשת מזון גדולה במרכז הארץ", זאת על אף שבפועל, לעתים קרובות נאלצות המטפלות

<sup>27</sup> בתחשיב שנערך בשנת 2009 עבור משרד התמ"ת (כתוארו דאז) (ראו להלן "תחשיב המשרד") צויין כי המטפלות חייבות במס הכנסה על 63% מהתשלום המתקבל על ידן עבור הטיפול בילדים, בעוד ש-37 האחוזים הנתרים מהווים הוצאה מוכרת בגין אחזקת המשפחתון.

<sup>28</sup> ראו מכתבן של חברות המזכירות הארצית של איגוד מטפלות המשפחתונים לגבי גלית יעקובוב, מנהלת האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה, מיום 11.2.2016, בסעיף 2 "שינויים חד-צדדיים בנהלי/תנאי הפעלת המשפחתונים" (להלן: **מכתב איגוד המטפלות**)

<sup>29</sup> **אוגדן הנהלים**, לעיל ה"ש 2, בסעיף 4.4 בעמ' 16

<sup>30</sup> ר' לדוגמה הודעת פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים במעונות יום ומשפחתונים) התשע"ו-2016 לעיל, ה"ש 17

<sup>31</sup> "תינוק" מוגדר באופן שונה לצורך הגבלת השיבוץ (עד גיל שנה) ולצורך שכר הלימוד (עד גיל 15 חודשים).

<sup>32</sup> שכר שכירים ממוצע, 10,021 ₪, נכון ל-9.10.2016. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר – משרות של ישראלים יולי 2016

<sup>33</sup> ראו הוגן, גינבורג, יודלביץ ושות' רו"ח, ה"ש 6 לעיל; ראו פרוטוקול ישיבה מס' 55 הועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, בנושא "יתנאי העסקת מטפלות המשפחתונים", מיום 1.2.2016, הכנסת ה-20, בעמ' 23.

לערוך קניות במרכולים השכונתיים, בהם עלויות סל הקניות גבוהות יותר.<sup>34</sup> בנוסף, לא נכללה בתחשיב ההוצאה על קורס המטפלות "מאחר וההוצאה היא לרכישת מקצוע וכן קורסים שאינם מחויבים", ולא הובאו בחשבון שעות העבודה שמעבר לשעות פעילות המשפחתון (קניות, בישול נקיון וכו'; שעות הדרכה). על בסיס זה נקבע כי הכנסתן החודשית ברוטו של המטפלות הגיעה ל-7,147 ₪, כי העלות החודשית של ניהול משפחתון עמדה על 2,283 ₪, וכי **ההכנסה החודשית הממוצעת נטו של מטפלת היא 4,864 ₪ (4,437** ₪ בניכוי שכר דירה).

בתחשיב מקביל של **מרכז המחקר והמידע של הכנסת** שנעשה באותה שנה (להלן: **תחשיב הממ"מ**)<sup>35</sup> נאמדה העלות החודשית להפעלת משפחתון ב-2,403 ₪ (בעוד שהאומדן לפי המטפלות היה 5,300 ₪), **וההכנסה נטו ב-4,186 ₪**.

**בתחשיב מס הכנסה נמצא כי ההכנסות נטו הן 4,503 ₪** (בשני התחשיבים האחרונים הובאו בחשבון הוצאות על שכר דירה).

בתחשיב המשרד נמצא כי שכרן השעתי של המטפלות (בין 21 ₪ ל-23 ₪) גבוה משכר המינימום דאז, שעמד על 20.70 ₪ לשעה (ברוטו), ואילו בתחשיב הממ"מ נמצא כי הכנסתן הייתה נמוכה משכר המינימום דאז.

מכל מקום, ברור כי על פי כל אחד מהתחשיבים הנ"ל, הכנסותיהן נטו של המטפלות הן נמוכות מאוד וגם על פי התחשיבים המקלים הן נושקות לשכר המינימום. במציאות, ידוע כי הכנסתן של רבות מן המטפלות אינה עולה כדי שכר המינימום.

## זכאות לחופשות

מנהלות המשפחתונים זכאיות לימי חופשה בתשלום, על פי לוחות החופשות שמפרסם משרד הכלכלה, בהתאם לחגים ולמועדים – לוח כללי, לוח לאוכלוסייה החרדית ולוח לאוכלוסייה הלא-יהודית. שנת הפעילות במשפחתונים מסתיימת ב-11 באוגוסט, ומנהלות המשפחתונים נדרשות להשתתף בהשתלמות בת יומיים בטרם יצאו לחופשה מרוכזת עד לסוף אוגוסט. במהלך השנה, זכאית המטפלת לשלושה ימי בחירה נוספים בתשלום.<sup>36</sup> בעקבות מאבק איגוד המטפלות, החל משנת תשע"ז רשאיות המטפלות לנצל את ימי הבחירה ברצף, בכפוף לאישור הרכזת. בנוסף, מטפלת בעלת ותק רצוף של שלוש שנים ומעלה רשאית כעת לבקש מהרכזת אישור להפעלת המשפחתון באמצעות מחליפה למשך חמישה ימים רצופים, וזאת אחת לשלוש שנים. מטפלות בעלות ותק של שלוש שנים ומעלה זכאיות החל מתשע"ז גם להגיש בקשה להפעיל את המשפחתון באמצעות מטפלת מחליפה לצורך יציאה ללימודים, אחת לשבוע ולתקופה

<sup>34</sup> נועה נוצני, כוח לעובדים, בדוא"ל מיום 28.3.2016

<sup>35</sup> אליעזר שוורץ, תעריפי שכר הלימוד במשפחתונים שבפיקוח משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה – תיאור וניתוח. הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2009)

<sup>36</sup> האגף למעונות יום ולמשפחתונים, משרד הכלכלה "לוח חופשות במשפחתונים – לשנה"ל תשע"ז 2016-2017. בכתובת <http://economy.gov.il/Employment/DayCareCenters/VacationsDocuments/HofshotMispahonKlali2016-17.pdf>

שלא תעלה על שלוש שנים רצופות. על המטפלות הזכאיות להציג אישור והמלצה של הרכזת על אופן הפעלת המשפחתון ועל המטפלת המחליפה. ניתן להגיש את הבקשה אחת לחמש שנים.<sup>37</sup>

המטפלות אינן זכאיות לימי מחלה ואבל. אלה נזקפים על חשבון המטפלת בלבד, כלומר – מקוויזים משכרה – ועל פי הנהלים באוגדן ובחוזי ההתקשרות היא אחראית להעמיד לעצמה מראש, ובמימונה המלא, מחליפה קבועה למקרי היעדרות, שאושרה על-ידי הרכזת וועדת ההיגוי.<sup>38</sup> פתרון זה אינו ישים כיוון שבלתי אפשרי להעמיד ממלאת מקום קבועה רק לשעת הצורך, והקושי במציאת מחליפה מערים קשיים גדולים על המטפלות דווקא בשעותיהן הקשות. על כך העידה בוועדת הכנסת לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי הגבי זליחה חלאילה, נציגת איגוד מנהלות המשפחתונים:

**"הקשיים בעבודה שלנו, למשל. אני נכנסתי לבית החולים שבוע ימים. אני בבית חולים, אני מתקשרת לרכזת. היא אומרת: 'עכשיו את צריכה לדבר עם המחליפה שתהיה בבית שלך'. 8 ימים אני בבית חולים, אני שילמתי מהכיס שלי למחליפה, זאת בעיה. ימי אבל, אבא שלי נפטר ואנחנו באבל יושבים ומתקשרים לבת שלי: 'איפה המחליפה במקום אימא שלך, צריך להביא מחליפה'. מה זה, אבא שלי - - -"**<sup>39</sup>

לפיכך, ובעקבות מאבקו של איגוד המטפלות, הסכים משרד הכלכלה להפעיל תוכנית "פיילוט" לשנים תשע"ז-תשע"ח, שבמסגרתה נקבע "נוהל פיזור ילדים השוהים במשפחתון במצבים של אבל או מחלה של המטפלת".<sup>40</sup> על פי הנוהל, במקרה של אבל על קרוב/ת משפחה מדרגה ראשונה, או מחלה שנמשכת עד 6 ימים רצופים, ניתן לפזר את הילדים למשפחתונים "בקרבת מקום", על בסיס הסכמת המטפלת הקולטת לקבל לטיפולה ילד נוסף, ללא תשלום ובמסגרת של הסדר ערבות הדדית בין המטפלות. הסדר זה דורש מהמטפלות להרחיב את פוליסת ביטוח צד ג' שברשותן למקרה של קליטת ילד/ה נוספת/ת למשך עד 7 ימים בכל חודש. ראוי לציין כי הנוהל מגדיר את תפקיד הרכזת במקרים אלו וקובע ש"על הרכזת לסייע במציאת המשפחתונים המתאימים לקליטת הפיזור", ואם לא נמצאים משפחתונים שכאלה – "לסייע בהפעלת המשפחתון באמצעות מטפלת מחליפה". כמו כן, על פי הנוהל החדש, הרכזת אחראית להודיע להורים על השינוי בהפעלת המשפחתון.

<sup>37</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, האגף למעונות יום ולמשפחתונים, קובץ רענון נהלי הפעלה למעונות יום/משפחתונים לשנה"ל תשע"ז, עודכנו ביום 8.11.2016, בסעיפים י ו-יא, עמ' 24-26. זאת בעקבות **מכתב איגוד המטפלות** מיום 11.2.2016, לעיל הי"ש 28. האפשרות ליטול את ימי החופשה ברצף ותוספת ימי החופשה באמצעות מילוי מקום משמעותיות מאוד עבור מטפלות מוסלמיות המבקשות לקיים את מצוות העומרה, אפשרות שנמנעה מהן עד לאחרונה, שכן במהלך חודשי הקיץ הנסיעה מסוכנת, ובמהלך השנה נאסר עליהן לצאת לימי חופשה רצופים. משרד הכלכלה נענה לדרישת האיגוד וכעת רשאיות המטפלות לממש את שלושת ימי הבחירה ברצף, ולהם להוסיף עוד 5 ימים שבהם תמלא את מקומן מטפלת אחרת.

<sup>38</sup> **אוגדן הנהלים**, לעיל הי"ש 2, בסעיף 7, עמ' 21: "במקרה של מחלה או חופשת לידה במהלך תקופת החוזה, מתחייבת מנהלת המשפחתון לדאוג למחליפה במקומה לאחר קבלת אישור הרכזת וועדת ההיגוי המקומית, ועל חשבונה". כך, לדוגמה, בטיטת הסכם לשנה"ל 2014-2015 בין מכללת סכנין לבין מנהלת משפחתון, בסעיף 23(א): "מוצהר ומוסכם בין הצדדים כי בכל מקרה שבו תחלה מנהלת המשפחתון או ילדיה, או תצא לחופשת לידה במשך תקופת חוזה זה היא מתחייבת לדאוג למחליפה אשר תפעיל את המשפחתון באותה עת במקומה, ועל חשבונה. המחליפה תהא מבין המחליפות שאושרו על ידי המכללה"; ובטיטת הסכם בין מטפלת מטעם עיריית אשדוד לבין הורים, בסעיף 11: "המטפלת מתחייבת להודיע להורים שבועיים מראש על ימי הבחירה המתוכננים. בימים אחרים, פרט למצוינים למעלה, בהם תיאלץ המטפלת להיעדר מעבודתה, יהא עליה לדאוג לממלאת מקום ו/או סידור לילד במשפחתון אחר, והסדר תשלום בגין זה מוטלים עליה" (כך במקור).

<sup>39</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 55 הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, לעיל הי"ש 33, בעמ' 6.  
<sup>40</sup> קובץ רענון נהלי הפעלה למעונות יום/משפחתונים לשנה"ל תשע"ז, לעיל הי"ש 39, בסעיף יב, עמ' 26-28.

הישג נוסף של מאבק איגוד המשפחתונים הוא בנוהל החדש הקובע כי במקרה של ימי שלג, בהם הרשות המקומית הודיעה על סגירת שירותי החינוך, לא תידרש מנהלת המשפחתון להחזיר תשלומים להורים.<sup>41</sup>

### בעיות עיקריות במבנה ההעסקה הקיים של מנהלות המשפחתונים

מודל ההפעלה של המשפחתונים נגוע בליקויים ובהנחות שגויות, שתוצאתם היא שהמטפלות מצויות בחוסר ביטחון כלכלי, כדבר שבשגרה. בפועל, הכנסתן החודשית של חלק גדול ממטפלות המשפחתונים אינה תואמת את התחשיבים ואינה מגיעה אף לגובה שכר המינימום. בד בבד, מבנה ההעסקה גורם לפגיעה מתמשכת בזכויותיהן הסוציאליות של המטפלות ובזכותן לנהל את עסקיהן לפי מיטב הבנתן:

- תחשיבי הכנסות והוצאות בלתי ריאליים ופוטנציאל הכנסה נטו נמוך מאוד, הנושק לשכר המינימום, כמפורט לעיל.
- אכיפת תשלומי הורים: רבים מההורים מתקשים לעמוד בתשלומי שכר הלימוד למשפחתונים. הבעיה רווחת וחמורה במיוחד ביישובים הלא-יהודיים, שם מתקשות המטפלות לגבות את התשלומים במלואם לנוכח המבנה החברתי הקהילתי, כשהן מטפלות בילדי שכנים וקרובי משפחה לפי נתוני איגוד המשפחתונים, התופעה גורפת ולא פוסחת על אף משפחתון בחברה הערבית, כך שלמעלה מ-1,500 מטפלות אינן מקבלות את מלוא שכר הלימוד החודשי.<sup>42</sup> לפי עדויותיהן של מנהלות משפחתונים, רווחת תופעה של אישור "הנחות" בשכר הלימוד למשפחות עם קשיים כלכליים על-ידי רכזות או על-ידי עובדות בלשכות הרווחה, מבלי שהמטפלות יפוצו על סכום ההנחה.<sup>43</sup> כך, לדוגמה, העידה הגב' זליחה חלאילה:

"זה מה שקורה עם ילדי הרווחה. ילדי הרווחה, באה האם, לה יש בעיה בבית אז היא אומרת: 'אני לא יכולה לשלם'. אז יגידו לנו במשרד למשל, אולי - - - לא הרכזת, אפילו העובדות במשרד הרווחה - - שהמצב של המשפחה קשה, אז אל תיקחו מהם. אז אני אגיד לאימא 'תשלמי אפילו 200-300 מהסכום'. היא אומרת: 'אני לא יכולה, את לא רוצה אני אלך למעון יום'. ככה. - - - אז אנחנו נצטרך לקחת, יעני את מה שמשלמים לנו מהרווחה ושלא נשב ככה בלי ילדים."<sup>44</sup>

על פי תנאי המכרז להפעלת משפחתונים "נותן השירותים יסייע למטפלות, בהתאם לצורך, בגביית תשלום חלקם של הורים, אשר לא העבירו אליה תשלומים כנדרש"<sup>45</sup>, אולם בנהלי משרד הכלכלה מצוין רק כי "מנהלת המשפחתון מצהירה מסכימה ומתחייבת לגבות מההורים את שכר הלימוד כפי שנקבע ע"י המשרד ואין היא רשאית לגבות על תשלום בנוסף מעבר לתעריף שנקבע". נוהל זה בא לידי ביטוי בלשון חוזי התקשרות בין המפעילים לבין המטפלות, שאין בהם זכר לאחריות המפעילים על הגבייה, והמטפלות הן שנושאות באחריות המלאה לכך. לדוגמה: "מנהלת

<sup>41</sup> שם, בסעיף יג, בעמ' 28

<sup>42</sup> מכתב איגוד המטפלות, לעיל ה"ש 28, סעיף ג

<sup>43</sup> ראו פרוטוקול ישיבה מס' 55 הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, לעיל ה"ש 33, בעמ' 8, 13, 27-28. על פי עדויות מנהלות משפחתונים, בכל הישובים הערביים מוגדר תעריף כולל נמוך יותר ל"ילדי אימהות עובדות", הנע בין 1,300 ל-1,500 ₪ בלבד (כלומר - הורים משלמים רק את ההפרש בין התעריף לבין הסובסידיה הממשלתית), וכן מוגדר כי מ"ילדי רווחה" תגבה המטפלת בין 100 ל-200 ₪ בלבד. נמסר בע"פ על-ידי נציגות כוח לעובדים.

<sup>44</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 55 הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, שם, בעמ' 7

<sup>45</sup> משרד הכלכלה, ועדת מכרזים "מכרז מס' 5/14 שירותי הפעלת מערך משפחתונים", סעיף 2.1.9

המשפחתון מצהירה, מסכימה ומתחייבת לגבות מכל אחד מהורי הילדים את דמי ההשתתפות כפי שנקבעו ע"י המשרד וצוינו בכתב ההפניה ואין היא רשאית לגבות תשלום ו/או פיצוי ו/או כל טובות הנאה בנוסף לתעריף שנקבע...".<sup>46</sup>; "מנהלת המשפחתון מצהירה, מסכימה ומתחייבת לגבות מכל אחד מהורי הילדים את דמי ההשתתפות כפי שנקבעו ע"י המתני"ס וצוינו בכתב ההפניה...".<sup>47</sup> כך שבפועל, המפעילים ממעטים להתערב בגביית תשלומי ההורים, והאחריות לכך נופלת על כתפי המטפלות, המתקשות לגבות את הכספים ונותרות עם חסר חודשי. על פי נהלי משרד הכלכלה ומשרד הרווחה, המטפלת רשאית להפסיק את השתתפות הילד/ה במשפחתון, בכפוף להודעה מראש לרכזת או למחלקה לשירותים חברתיים. בפועל, סילוק ילד עקב אי תשלום שכר לימוד אינו אפשרות העומדת על הפרק. מובן כי מצב זה מוסיף למטפלות עומס עבודה, מתח נפשי ומורכבות ביחסיהן עם ההורים.

- **הלנת שכר:** הלנת שכר היא תופעה רווחת במשפחתונים המופעלים על-ידי רשויות מקומיות גרעוניות. הבעיה ידועה לאורך שנים, וכבר בשנת 2008 קראה ועדת העבודה, הרווחה והבריאות לממשלה "לאמץ את המנגנון הקיים במערכת החינוך ולהעביר את הכספים לידי המשפחתונים באופן ישיר, ולא באמצעות הרשויות המקומיות".<sup>48</sup>
- **שינויים בעלי משמעות כלכלית בנהלי ההפעלה ובתנאים:** כאמור לעיל, נהלי ההפעלה של המשפחתונים מתעדכנים מדי שנה ומוסיפים דרישות הכרוכות בהוצאות. כל זאת, באופן חד צדדי ומבלי לקיים תהליך היוועצות שיערב את מנהלות המשפחתונים.<sup>49</sup>
- **הסדרת פנסיה:** כעצמאית, המטפלת אינה מחויבת להפריש משכרה לביטוח פנסיוני. ואכן, לנוכח הכנסותיהן הדלות, מטפלות רבות אינן דואגות לכך, ובבוא העת הפורשות נתקלות בקשיי פרנסה כבדים.
- **חופשות ופטרונות לימי מחלה ולימי אבל:** כאמור לעיל, בשנה"ל תשע"ז חלו שיפורים חשובים בתנאי המטפלות בעניינים אלו – כעת הן רשאיות ליטול את ימי הבחירה ברצף ובתנאים מסוימים להיעדר למשך חמישה ימים רצופים ולהפעיל את המשפחתון באמצעות מחליפה, וכן לצאת ליום לימודים שבועי. בנוסף, ניתן מענה לפיזור הילדים במקרה של מחלה או אבל, על בסיס של ערבות הדדית בין המטפלות, ולא פחות חשוב מכך – נקבע כי פיזור הילדים ועדכון ההורים יהיה מעתה באחריותן של הרכזות. לבסוף, תוקן העוול שבקיזוז התשלומים למטפלות בימים שבהם המשפחתון סגור בהוראת הרשויות, עקב שלג. אלו הם שינויים חשובים מאוד, שיש לעקוב אחר יישומם ולבדוק האם הם נותנים מענה מספק לצרכי המטפלות.

לסיכומו של חלק זה – תמונת המצב המצטיירת מלמדת בבירור שמודל הפעלת המשפחתונים, במתכונתו הנוהגת, מכביד על מנהלות המשפחתונים ברגולציה הדוקה ובפיקוח הדוק על הכנסותיהן, אולם אינו מגן עליהן מפני שחיקה של שכרן, מפני אובדן הכנסות ומפני פגיעה בזכויות תעסוקתיות בסיסיות. זו מציאות

<sup>46</sup> טיוטת הסכם לשנה"ל 2014-2015 בין מכללת סכנין לבין מנהלת משפחתון, בסעיף 8.

<sup>47</sup> טיוטת חוזה בין החברה למתני"סים לבין מנהלת משפחתון, בסעיף 8.

<sup>48</sup> ראו פרוטוקול ישיבה מס' 351 ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, בנושא "הצעה לסדר היום (דיון מהיר) פגיעה במשפחתונים" מיום 7.1.2008, הכנסת ה-17; ראו מכתב איגוד המטפלות, לעיל ה"ש 28, סעיף ד; ראו פרוטוקול ישיבה מס' 55, הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, לעיל ה"ש 33, בעמ' 3

<sup>49</sup> ראו הצהרת משרד הכלכלה במכרז הפעלת שירותי משפחתונים של משרד הכלכלה, לעיל ה"ש 45, בעמ' 3 בהערת השוליים: "המשרד שומר לעצמו הזכות להכניס עדכונים לאוגדן מעת לעת, בהתאם לשיקול דעתו הבלעדי"

קשה בה מנהלות המשפחתונים, העובדות שעות ארוכות בעבודה קשה ושוחקת ומנהלות לכאורה עסק עצמאי, מתקשות להשתכר למחייתן ואינן זוכות לכל הגנה מצד הרשות הממשלתית האחראית.

## פרק ב': קיומם של יחסי עובדת-מעסיק הלכה למעשה במודל הקיים

לנוכח הכשלים והבעיות שתוארו לעיל, מתבקשת המסקנה כי יש למצוא מודל חדש להפעלת המשפחתונים, שבו יזכו המטפלות לתנאים הוגנים וראויים. אין זה אינטרס של המטפלות בלבד, שכן מדובר בהשקעה לטווח ארוך בחינוך - שיפור משמעותי במעמדן התעסוקתי של מנהלות המשפחתונים יגדיל את היצע המועמדות האיכותיות למקצוע וישמר מטפלות מנוסות וראויות. כדברי ח"כ מנואל טרכטנברג, בפני הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי:

*"עם ילד אי אפשר לתקן טיפול לא ראוי. כישורים שדרושים לזה, הרי זה הרבה מאוד ניסיון שנצבר. מנהלות מגיעות להיות מנהלות כי צברו ניסיון, על סמך זה. על אחת כמה וכמה שזה דורש תגמול נאות, מעמד נאות, זה לא רק השכר וזה לא רק התנאים או חוסר התנאים שאת מפרטת. זה גם של המעמד, על הסטטוס שנותנים לעיסוקים האלה... בעצם מה שאתה עושה או לא עושה בגילאים האלה המוקדמים מאוד, זה מה שקובע את גורלו של האדם, ואיפה המשאבים של המדינה."<sup>50</sup>*

אין מדובר רק בצורך בהעלאת קרנו של המקצוע, כשאר מקצועות החינוך. המטפלות מתמודדות עם בעיה ממשית של השתכרות בחסר ותנאי תעסוקה קשים ובלתי הוגנים. הצורך הדחוף ביותר הוא להבטיח כי הכנסותיהן נטו של המטפלות יגיעו למצער לשכר המינימום – השכר המינימלי שהיו משתכרות לו היו מועסקות כעובדות שכירות. משכך, מתבקש לאמץ באופן מיידי פתרון שיבטיח למטפלות רשת ביטחון בדמות שכר מינימום, פנסיה ותנאים סוציאליים. רשת ביטחון שכזאת תובטח להן עם שינוי מעמדן לסטטוס של שכירות, ביחסי עבודה.

בפרקים הבאים נבקש להראות כי יש להכיר במנהלות המשפחתונים כעובדות במערך המשפחתונים, לכל הפחות לעניין חוק שכר מינימום וחוק הגנת השכר. זאת מהטעמים הבאים: ראשית, הלכה למעשה, אופן העסקתן של המטפלות נושא מאפיינים מובהקים רבים המבטאים יחסי עובדת-מעסיק. כפי שניתן ללמוד מתיאור המצב המפורט בפרק הראשון של מסמך זה, מידת ה"עצמאות" של מנהלות המשפחתונים בניהול העסק שלהן קטנה מאוד: הן אינן קובעות את גובה השכר המשולם להן, אינן חופשיות לבחור את אופן הכשרתן לתפקיד, אין להן כל שיקול דעת בקביעת שעות הפעילות וימי החופשה והן כפופות לנהלים מפורטים ביותר המתייחסים לכל היבט של ניהול המשפחתון, החל בהכשרתן, דרך הרכב הקבוצה וכלה במפרט הציוד ובמזון. נוסף על כך, המטפלות נתונות לפיקוח הדוק של משרד הכלכלה, הכולל מחויבות להשתתף בהדרכות ובהשתלמויות תכופות.

שנית, מבחינה נורמטיבית מן הראוי להכיר בהן כעובדות שכירות הזכאיות לרשת הביטחון של חוקי המגן, וזאת בהסתמך על הלכת בג"ץ בעניין סרוסי,<sup>51</sup> בה קבע הנשיא ברק כי הקביעה מיהו "עובד" ומיהו "מעביד" משתנה באופן פונקציונאלי, על פי השאלה האם תכלית החוק היא להגן על העובד/ת בניסבות הנדונות. מצבן הנוכחי של מנהלות המשפחתונים מחייב פרשנות תכליתית שתכניס אותן בגדרי חקיקת המגן.

<sup>50</sup> ראו פרוטוקול ישיבה מס' 55, הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, לעיל הי"ש 33, בעמ' 8.  
<sup>51</sup> דנג"ץ 5601/95 חי יוסף סרוסי נ' בית הדין הארצי לעבודה, פד נב(4) 817, פס' 8-9 לפסק דינו של הנשיא ברק (1998) (להלן: עניין סרוסי).



שאלת מעמדן של מנהלות המשפחתונים כעובדות נדונה בבית הדין הארצי לעבודה בעניינה של **ורדה זעבול ואח'**,<sup>52</sup> שם הכריע בית הדין הארצי כי לא מתקיימים יחסי עובדת-מעסיק בין המערערות לבין המדינה או לבין עיריית ירושלים (מפעילת המשפחתונים שניהלו המערערות). הכרעתו של בית הדין הסתמכה על המבחנים המקובלים בפסיקה לבחינת שאלת קיומם של יחסי עבודה, אולם בחלוף יותר מ-20 שנים, ראוי כי השאלה תבחן מחדש, לאור ההתפתחויות בפסיקה ולאור ההכרח לשנות את המציאות התעסוקתית העגומה של מנהלות המשפחתונים.

בעניין **זעבול** נפסק כי על המטפלות מוטל להוכיח כי מתקיימים יחסי עובד-מעביד, משום שבהסכמים המפורשים בין הצדדים נשלל במפורש קיומם של יחסים כאלה. אמנם להסכמת הצדדים אין משקל מכריע בקביעה האם מתקיימים יחסי עבודה, שכן נפסק זה מכבר כי יש לבסס את הקביעה על בחינה אובייקטיבית, מהותית ותכליתית של מאפייני הקשר, ולא על בחינה סובייקטיבית ופורמליסטית של לשון חוזי ההתקשרות,<sup>53</sup> אולם להסכמה חוזית מפורשת משמעות לעניין נטל ההוכחה. ואכן, כאמור, משרד הכלכלה והגופים המפעילים מקפידים להגדיר את המטפלות כעוסקות עצמאיות בכל חוזי ההתקשרות בעניינן, כפי שממחישות הדוגמאות הבאות:

- "המשפחתונים עצמם מופעלים ע"י מנהלות משפחתונים, שהינן במעמד עסק עצמאי". (מכרז מטעם משרד הכלכלה לשירותי הפעלת מערך משפחתונים<sup>54</sup>);
- "מנהלת המשפחתון מצהירה, מתחייבת ומסכימה כי את עבודתה בניהול המשפחתון היא מבצעת כקבלן עצמאי ובשום אופן היא לא תחשב כעובדת המכללה ו/או של הורי הילדים משום סיבה שהיא, וכי היא מוותרת בזאת מראש על כל טענה שהיא בדבר קיומם של יחסי עובד ומעביד בינה לבין המכללה ו/או הורי הילדים, על הנובע מכך ומשתמע מכך ומתחייב מאופי השירות הניתן על ידה למכללה ו/או להורי הילדים, וזאת על אף שעבודתה תהא נתונה לפיקוח מטעם המכללה." (טיוטת חוזה בין חברה מפעילה לבין מטפלת<sup>55</sup>);
- "מנהלת המשפחתון מצהירה, מתחייבת ומסכימה כי את עבודתה בניהול המשפחתון היא מבצעת כקבלן עצמאי ובשום אופן היא לא תחשב כעובדת המתנ"ס ו/או של הורי הילדים משום סיבה שהיא, וכי היא מוותרת מראש על כל טענה שהיא בדבר קיומם של יחסי עובד ומעביד בינה לבין המתנ"ס ו/או הורי הילדים, על הנובע מכך ומשתמע מכך ומתחייב מאופי השירות הניתן על ידה למתנ"ס ו/או להורי הילדים, וזאת על אף שעבודתה תהא נתונה לפיקוח מטעם המתנ"ס וכי ההתקשרות בינה לבין ההורים נעשתה באמצעות המתנ"ס." (טיוטת חוזה בין חברה מפעילה לבין מטפלת).<sup>56</sup>

בפרשת **זעבול** בחן בית הדין הארצי את יחסי הצדדים באמצעות "המבחן המעורב" המקובל בפסיקה,<sup>57</sup> שבמסגרתו ניתן משקל משתנה למספר מבחני משנה לאיתור מאפיינים של יחסי עבודה בקשר, ובהם אופיו האישי של העיסוק, כפיפות, פיקוח, ביצוע העבודה באופן האישי, צורת התשלום והניכויים. במרכזם של

<sup>52</sup> דב"ע נה/2-5 **ורדה זעבול ואח' נ' מדינת ישראל** – משרד העבודה והרווחה ואח' (פד"ע כט 481) (להלן: עניין **זעבול**)  
<sup>53</sup> עניין **סרוסי**, לעיל, ה"ש 51

<sup>54</sup> משרד הכלכלה, ועדת מכרזים "מכרז מס' 5/14 שירותי הפעלת מערך משפחתונים", לעיל ה"ש 45, סעיף 1.5 בעמ' 4  
<sup>55</sup> טיוטת הסכם לשנה"ל 2014-2015 בין מכללת סכנין לבין מנהלת משפחתון, לעיל ה"ש 38, בסעיף 4.ד.

<sup>56</sup> טיוטת חוזה בין החברה למתנ"סים לבין מנהלת משפחתון, לעיל ה"ש 47, בסעיף 3.ג.

<sup>57</sup> בג"צ 5168/98 **שמואל מור נ' בית הדין הארצי לעבודה** פ"ד נ(4) 628, פס' 8-9 לפסק דינו של הנשיא ברק

מבחי משנה אלה ניצב "מבחן ההשתלבות", "הבודק עד כמה משתלב העובד במערך הארגוני של המפעל שבו הוא מועסק ועד כמה הוא מהווה חלק אינטגרלי בו".<sup>58</sup> בפן החיובי, נבחנת מידת השתלבותו של העובד במפעל המעסיק, ובפן שלילי – קיומו של עסק עצמאי של העובדת, שבמסגרתו היא נותנת שירותים לארגון, כגורם חיצוני.<sup>59</sup>

באשר לפן החיובי של מבחן ההשתלבות – קיומו של "מפעל" יצרני, למשל למתן שירותים, שבו משתלבת מבצעת העבודה כחלק מהמערך הארגוני – נפסק בפרשת דעבול כי הוא אינו מתקיים בעניין מנהלות המשפחתונים, בנימוק ש"המעוררות לא התקבלו לעבודה בצורה שהתקבלו יתר עובדי העירייה, או המדינה, הן לא קיבלו תלושי משכורת, לא הייתה אפשרות להעסיקן בעבודות אחרות פרט להפעלת המשפחתון והן לא היו קשורות לוועדי העובדים של העירייה או של המדינה".<sup>60</sup>

אולם, מנגד, קיימות אינדיקציות משמעותיות להשתלבותן של המטפלות ב"מפעל". כפי שתואר לעיל, המשפחתונים מופעלים במסגרת מערך מאורגן והיררכי שתכליתו מתן שירותי חינוך מסובסדים לגיל הרך. בנוסף, אחד הביטויים לשילוב הוא ש"הרחקת מבצעת העבודה תפגע בפעילות הרגילה, היומיומית והשוטפת של המפעל או השירות".<sup>61</sup> אין ספק כי מפעילי המשפחתונים מסתמכים על מנהלות המשפחתונים בארגון העבודה – היעדרות של מטפלת ממקום העבודה משפיעה מאוד על המפעיל ועל המערך הארגוני ויוצרת קושי ממשי לספק את השירות. ניתן ללמוד על כך מהנהלים הקפדניים והמחייבים בעניין זכאותן של המטפלות לחופשות. חיזוק למבחן ההשתלבות ניתן בנהלים החדשים שנקבעו לשנת הלימודים תשע"ז, הקובעים את אחריותם של המפעילים לדאוג לשלב את הילדים במשפחתונים אחרים במקרים שבהם המטפלת מנועה מלעבוד, בשל מחלה או אבל משפחתי.

הסדר פיזור הילדים משליך גם על מבחן ה"קשר האישי" של העובדת לביצוע העבודה – מבחן שנקבע כתנאי הכרחי לקיומם של יחסי עבודה, המתבסס על ההנחה שבמסגרת יחסי עבודה מתחייב העובד לבצע את העבודה בעצמו ולא להעמיד לו מחליף מיוזמתו.<sup>62</sup> בעניין דעבול נקבע כי העובדה שהמטפלות נעזרות בשעת הצורך במחליפות על חשבון מצביעה על היעדרו של "קשר אישי".<sup>63</sup> אולם, כאמור, במציאות היומיומית שנהגה בעבר, ובהתאם לנהלים העדכניים, המפעילים מעורבים מעורבות משמעותית בסידורי ההחלפה – החל באחריות לפיזור הילדים במשפחתונים קרובים וכלה בעדכון ההורים על השינוי. יתרה מכך, המטפלת אינה רשאית להעמיד לעצמה מחליפה כראות עיניה, ועליה לקבל את אישורו מראש של המפעיל למחליפה המוצעת. הדבר מצביע על קשר אישי של המטפלות לביצוע העבודה. לכך יש להוסיף את המובן מאליו: מקצוע הטיפול בפעוטות מבוסס במובהק על יצירת קשר אישי מתמשך בין המטפלת לבין הילדים והוריהם, קשר שבבסיסו אמון, מסירות ומחויבות. בניגוד לאמור בעניין דעבול,<sup>64</sup> אין הדבר דומה להתקשרות עם עורכת דין, שבמסגרתה, על אף שמדובר בהתקשרות למתן שירות באופן אישי, רשאית בהחלט נותנת השירות להיעזר באחרים בביצוע העבודה.

<sup>58</sup> שם, פסי 4 לפסק דינו של השופט טל

<sup>59</sup> דב"ע לא/3-27 עיריית נתניה – דוד בירגר, פד"ע ג' 177 פס' 26 לפסק הדין.

<sup>60</sup> עניין דעבול, לעיל ה"ש 52, פסי 10. לפסק הדין.

<sup>61</sup> לדוגמה: עב (חיפה) 834/06, גרוס רחל נ' רפא"ל רשות לפיתוח אמצעי לחימה בע"מ, מיום 26.3.2008 (פורסם בבנו)

<sup>62</sup> דב"ע ל/1-3 רון שמואל נ' נציגות הבית המשותף, פד"ע א' 42, פסי 16 לפסק הדין.

<sup>63</sup> עניין דעבול, לעיל ה"ש 52, פסי 12. לפסק הדין.

<sup>64</sup> שם, שם

הסדר פיזור הילדים מהווה גם אינדיקציה לכפיפותן של המטפלות למפעילים, שכן בהתאם לבקשת המפעיל תקבל אליה המטפלת ילד נוסף לטיפולה. כפיפותן של המטפלות למפעילים באה לידי ביטוי מובהק גם בחובתן להשתתף בהכשרות ובהדרכות מטעמו ובמועדים שנקבעים על-ידו.

באשר לפן השלילי של מבחן ההשתלבות, נפסק בעניין **דעבול** כי המטפלות מנהלות עסק עצמאי, שכן הן הנהנות מייעול העבודה ומהחיסכון בהוצאות.<sup>65</sup>

**”המטפלות הן אלה שנהנות מייעול העבודה ומהחיסכון בהוצאות. הוצאותיהן של המטפלות מורכבות מקניית המזון לילדים, דרך הכנת הארוחות, חימום הדירה, ניקוי הדירה, והוצאות גז מים וחשמל: ”גובה הוצאות של כל תובעת (מערערת) (ובהתאם לכך, הסכום שנשאר לה מהתשלום החודשי לאחר הוצאת אותם סכומים) יכולה היה להשתנות בהתאם למאמץ שכל תובעת בחרה להשקיע בעסק. תובעת אחת יכולה להעדיף זמן פנוי נוסף ועל כן יכלה לשכור מנקה אשר תנקה את הדירה, אשר תרכוש עבורה את המצרכים ואף תבשל עבורה את הארוחות. תובעת אחרת תעדיף להשאיר אצלה יותר כסף, ועל כן תבצע מטלות אלה בעצמה. וגם אם תבצע את המטלות בעצמה, כגון קניית מצרכים יכולה היא להשקיע יותר זמן, ולהגיע לשוק (ואפילו לשוק הסיטונאי) כדי לרכוש מוצרים במחיר נמוך יותר, או לוותר על החיסכון הכספי לעומת הנוחיות, ולרכוש את המוצרים במכולת הסמוכה במחיר יותר יקר.”** כך גם באשר לחימום הדירה: ניתן להשתמש באמצעי חימום שונים (כמובן כל עוד הם בגדר התקן המאושר על-ידי העירייה) שלהם עלויות שונות.

**מכלול האפשרויות העומדות לרשות המערערות מביאות אותנו למסקנה כי היה לכל אחת מהן עסק עצמאי ועל כן לא מתקיים גם הפן השלילי של מבחן ההשתלבות.”**

במציאות חיהן של המטפלות כיום, קביעה זו מעוררת קושי ממשי.

ראשית, אחד המאפיינים המובהקים של עצמאים ועצמאיות הוא היכולת להשפיע על ההשתכרות ולנהל מאזן של סיכונים מול סיכויים לרווח<sup>66</sup> - לקבוע באופן עצמאי את השכר עבור העבודה; לשנות את גובה השכר ואת היקף הפעילות בהתאם לביקוש. אולם, מצבן של מנהלות המשפחתונים חריג ביותר: הן מוגדרות כעצמאיות – אך רכיב השכר כלל אינו בשליטתן. משרד הכלכלה קובע תעריף עבור כל ילד, ומגביל את מספר הילדים במשפחתון, ולמטפלת אין כלל השפעה על קביעת גובה הכנסותיה ברוטו. לפיקוח מוחלט זה של המדינה על הכנסותיהן החודשיות הקבועות של עצמאיות אין אח ורע בישראל. המדינה מפקחת על גובה המחיר של שירותים מסוימים: מחירי הנסיעה במונית<sup>67</sup>, גובה שכר הטרחה של עורכי דין בייצוג נפגעי תאונות דרכים<sup>68</sup> או המחיר שרשאית חברה קבלנית לדרוש עבור שירות רישום של זכויות רוכשי דירות בפנקסי המקרקעין.<sup>69</sup> בכל הדוגמאות הללו אין הפיקוח מגביל את הכנסותיהם המרביות של העוסקים העצמאיים – נהגי מוניות אינם מוגבלים במספר הנסיעות שהם רשאים לבצע או

<sup>65</sup> עניין **דעבול**, לעיל ה"ש 52, בעמ' 490-492 לפסק הדין.

<sup>66</sup> עב' (חיפה) 2558/02 **מרדכי אשכנזי נ' מפעל הפיס ואח'**, פס' 28 לפסק דינה של השופטת דלית גילה (2007).

<sup>67</sup> צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות), התשע"ו-2016

<sup>68</sup> חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ח-1975, בסעיף 16

<sup>69</sup> צו פיקוח על מחירי מוצרים ושירותים (החלת החוק על שירותי נותן שירות רישום זכויות בפנקסי המקרקעין), התש"ס – 1999

במרחק הנסיעה המצטבר; עורכי דין רשאים לבחור את התיקים שבהם ייצגו; שירותי הרישום שמציעה חברה קבלנית מהווים חלק זניח מהכנסותיה.

יתרה מכך, רף ההכנסה שנקבע מבוסס על תחשיבים שאינם הולמים את המצב בפועל - המדינה מטילה על כתפי המטפלות את האחריות על גביית תשלומי ההורים, ובכך היא נמנעת מלספק רשת ביטחון שתבטיח למטפלות הכנסה מינימלית. בפועל, ההכנסות ברוטו של רבות מהמטפלות נמוכות משמעותית מהמתוכנן.

גם תחשיב ההוצאות שעליו מבוסס שכר המטפלות אינו עולה בקנה אחד עם מציאות חייהן, כמתואר לעיל בפרק א'. "הנאתן" של המטפלות מייעול העבודה ומחיסכון בהוצאות היא זניחה ואינה יכולה לשמש כפרמטר מרכזי לבחינת מידת עצמאותן בניהול עסקן. למטפלות יש אכן שליטה מסוימת על גובה ההוצאות, אולם רק בהיבטי חיסכון בהוצאות שוטפות (מים, גז, חשמל). אין להן כמעט שליטה על סעיפי הוצאות משמעותיים שלהם הן נדרשות, כגון רכישת ציוד והתאמתו לתקנים, הכשרות ועוד. בניגוד לטענת בית הדין, הבחירה בין חיסכון בזמן עבודה לבין חיסכון בכסף, לדוגמה בתחום רכישת המזון, אינה אפשרות ריאלית עבור מטפלות רבות, למשל כאלה המתגוררות בפריפריה ו/או שאינן מחזיקות בכלי רכב, ועל כן אין באפשרותן לערוך את הקניות רק במרכזי הקניות הזולים ביותר, הנמצאים לרוב בפאתי הערים.

לסיכום, בשיקולי הרווח וההפסד ניטל משליטת המטפלות מרכיב משמעותי – קביעת תשלומי ההורים. זאת, בשעה שהרגולציה על הפעלת עסקן היא חריגה בהיקפה ובעומקה, ונוגעת לכל תחומי הפעלת המשפחתון, ובכלל זאת שעות הפעילות וימי הפעילות. במציאות זו, שבה מוגבל שכרן המקסימלי של המטפלות אך לא ננקטים צעדים מספיקים להבטיח כי ישתכרו ולו כדי שכר המינימום החודשי, ובאין להן כל שליטה על חלק נכבד מסעיפי ההוצאות, הכפופים לדרישות התקן של משרד הכלכלה, הקביעה כי הן בעלות עסק עצמאי, משום שבאפשרותן להתייעל ובכך להגדיל את מתח הרווחים שלהן, היא בבחינת לעג לרש.

אם כך, בחינה מהותית של יחסי הצדדים מובילה למסקנה כי יש להכיר במכלול היחסים בין המטפלות במשפחתונים ובין המפעילים (או למצער בהיבטים משמעותיים של יחסים אלו) כיחסי עבודה דה-פקטו, על כל המשתמע מכך בנוגע לזכויותיהן התעסוקתיות של המטפלות, ולכל הפחות לעניין תשלום שכר מינימום וחוק הגנת השכר. מסקנה זו ראויה ומתבקשת לאור הלכת **סרוסי**, שכן היא עולה בקנה אחד עם תכליות חקיקת המגן.<sup>70</sup> לעניין חוק שכר מינימום, תשמ"ז-1987, נפסק כי "תכליתו להבטיח רמת חיים יחסית מינימלית לכל עובד וכן לצמצם את ממדי העוני בישראל. קביעת שכר מינימום מהווה אחד היסודות של הספקת צורכיהם של העובד ומשפחתו".<sup>71</sup> תכלית זו אינה מתגשמת כלל ועיקר במציאות התעסוקתית הנוכחית של מנהלות המשפחתונים.

לסיכום פרק זה – על אף שהסכמי ההתקשרות בין מטפלות המשפחתונים לבין הגופים המפעילים כוללים סעיפים מפורשים השוללים את קיומם של יחסי עובדת-מעסיק בין המטפלת לבין המפעיל, בחינה של

<sup>70</sup> עניין **סרוסי**, לעיל ה"ש 51, בפסי' 8-9;  
<sup>71</sup> דב"ע תשנ"א/3-171 **פלתורס נסיעות ותיירות בע"מ נ' פדון**, פד"ע כב 356, בעמ' 361; ע"ע (ארצי) 1054/01 טוילי נ' דהרי, פד"ע לז 746, בעמ' 750 פסי' 3 לפסק דינו של הנשיא אדלר; ע"ע (ארצי) **פלונית נ' סופיה קוצ'יק**, פסי' 26 לפסק הדין.

מכלול יחסייהן של המטפלות עם הגורמים המפעילים ועם משרד הכלכלה מלמדת על כפיפותן של המטפלות לרגולציה ולפיקוח יוצאי דופן בהיקפם. זאת ועוד, השליטה הרחבה של המדינה בכל היבטי ניהול העסק של המטפלות יוצרת מציאות של תלות וכפיפות משמעותיות של המטפלות כלפי המדינה. תלות זו מקבלת משנה תוקף במציאות התעסוקתית הנוכחית, ובהתחשב בשיוך הסוציו-אקונומי של האזורים בהם פועלים מרבית המשפחתונים. החלת דיני העבודה על יחסי המטפלות והמדינה היא הכרחית לשם איזון יחסי השליטה והתלות הללו, ולשם הגנה על זכויותיהן החברתיות של המטפלות.<sup>72</sup>

הכרה ביחסי עבודה בין המטפלות לבין המדינה והמפעילים מתבקשת לאור התכליות החברתיות החשובות, הקשורות זו בזו – שיפור תנאי העבודה של המטפלות, באופן שיבטיח להן ולמשפחותיהן רמת חיים מינימלית, יוביל לחיזוק מערך החינוך לגיל הרך, ולהשלכות חיוביות הן על רמת הטיפול בפעוטות והן על שילוב הורים לפעוטות בשוק העבודה.

---

<sup>72</sup> ראו בעניין תפקידם של דיני העבודה ככלי להשגת שוויון חברתי במציאות של יחסי שליטה ותלות בשוק העבודה Bagenstos, Samuel R. "Employment Law and Social Equality." *Mich. L. Rev.* 112 (2013): 225. בעמ' 238.

## פרק ג': פגיעה בזכויות יסוד והפרה של חובות הרשות

מודל התעסוקה המתואר, שבו עובדות עצמאיות לכאורה כפופות להגבלות משמעותיות של תנאי העבודה, ובכלל זאת של שכרן, גורם לפגיעה משמעותית בזכויותיהן החוקתיות של המטפלות, ובראשן – בזכות לקיום מינימלי בכבוד ובזכותן לחופש העיסוק, ומהווה הפרה של כללי המנהל התקין. לפיכך, מתחזקת המסקנה כי ראוי להגדיר את המטפלות כשכירות על מנת לצמצם ככל האפשר את הפגיעה בזכויותיהן, או להבטיח בדרך אחרת את ההגנה על זכויותיהן.

### פגיעה בזכויות יסוד

#### הזכות לקיום מינימלי בכבוד

הזכות לקיום בכבוד, המוכרת במשפט הבינלאומי כ"זכות לרמת חיים נאותה"<sup>73</sup>, הוכרה עקרונית בפסיקת בית המשפט העליון כזכות חוקתית, במסגרת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>74</sup>

המשפט הבינלאומי הכיר זה מכבר בקשר בין הבטחת שכר הוגן לבין הזכות לרמת חיים נאותה, למשל בסעיף 7(א) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות ("...זכותו של כל אדם להנאה מתנאי עבודה צודקים ונאותים, אשר יספיקו במיוחד: א. תשלום המבטיח לכל העובדים, בחינת מינימום: (1) שכר הוגן... (2) קיום נאות לעצמם ולמשפחותיהם...") ובסעיף 4 לאמנה החברתית האירופית ("All workers have the right to a fair remuneration sufficient for a decent standard of living for )<sup>75</sup> themselves and their families").

בדומה לכך, בישראל עומדת הזכות לקיום מינימלי בכבוד בבסיסו של חוק שכר מינימום:

**תכליתו של החוק אם כן היא להבטיח קיום מינימלי לעובד. התכלית היא שאדם העובד למחייתו ישתכר לפחות שכר מינימלי לקיומו. חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו מבטיח מינימום של קיום אנושי. (א' ברק פרשנות במשפט, כרך ג, פרשנות חוקתית...; רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו...).**  
**תכליתו של חוק שכר מינימום מתיישבת עם תכלית חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>76</sup>**

יתרה מכך, בית המשפט העליון הכיר בחשיבותו של שכר קבוע ויציב כבסיס לקיום בכבוד וקבע כי:  
**"הוודאות הנתונה לעובד כי יזכה לשכר קבוע, ולו מינימלי, מהווה נדבך מרכזי בהבטחת כבודם וביטחונם של העובד ומשפחתו, שחשיבותו אינה נופלת מהזכות לקיום מינימלי עצמה".<sup>77</sup>**

כאמור, מנתוני איגוד מנהלות המשפחתונים ו"כוח לעובדים" עולה כי הכנסתן החודשית של רבות מהמטפלות אינן עולה כדי שכר מינימום, הן כתוצאה מהתעריף הנמוך ומהקשיים בגבייתו, והן כתוצאה

<sup>73</sup> האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (כתבי אמנה 31, כרך 1037, 205), בסעיף 11(1)  
<sup>74</sup> בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי ואח' נ' שר האוצר ואח' (12.12.2005). ר' גם אבישי בניש, הזכות לקיום בכבוד כזכות חוקתית: בעקבות פסק דין סלאח חסן, עת סיוע, בטאון האגף לסיוע משפטי, 3 חורף תשע"ד  
<sup>75</sup> European social charter (revised) 1996, בסעיף 4: All workers have the right to a fair remuneration sufficient for a decent standard of living for themselves and their families.  
<sup>76</sup> ע"ע 440/99 ברמן נ' קונדיטורית פילאס לז(2002) 807  
<sup>77</sup> בג"ץ 3512/04 שזיפי נ' בית הדין הארצי לעבודה פ"ד נט(4) 70

מהלנות שכר מתמשכות, הפוגעות כמובן גם בזכותן לשכר קבוע ויציב. כל זאת, שעה שאין בכוחן להגדיל את הכנסותיהן באופן יעיל, בשל הרגולציה ההדוקה. בנוסף, כעצמאיות לכאורה, הנתונות לפיקוח ולשליטה הדוקים, סובלות המטפלות מחוסר יציבות תעסוקתית, שכן בידי המפעילים הכוח לסיים את ההתקשרות עמן בקלות יחסית, באישור ועדת ההיגוי (ראו לעיל, בפרק א'). כך, מטפלת שהשקיעה משאבים לא מבוטלים ברכישת ציוד, בשיפוץ ביתה ובהתאמתו לתקנים, עשויה למצוא את עצמה ללא כל התראה נטולת אמצעי פרנסה, וכמובן ללא פיצויי פיטורים.

לסיכום - היעדר ביטחון תעסוקתי, שכר הנופל משכר המינימום החודשי, עבור עבודה החורגת בהיקפה אף ממשרה מלאה, היעדר רשת ביטחון שתבטיח את קבלת השכר המוסכם – כל אלו הם תולדה של הכשלים במודל ההעסקה הקיים של המטפלות, היוצרים פגיעה חמורה, בלתי סבירה ובלתי מידתית בזכותן החוקתית של עובדות המשפחתונים לקיום מינימלי בכבוד, בניגוד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

### פגיעה בחופש העיסוק ובזכות לאוטונומיה

הזכות לחופש העיסוק, הקבועה בחוק יסוד: חופש העיסוק, הוכרה במשפט הבינלאומי בסעיף כ"ג להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם: **"כל אדם זכאי לעבודה, לבחירה חופשית של עבודתו, לתנאי עבודה צודקים והוגנים ולהגנה מפני אבטלה."**<sup>78</sup> על הקשר שבין כבוד האדם וחופש העיסוק, המתבטא בזכות לאוטונומיה, עמד נשיא בית המשפט העליון בדימוס, אהרון ברק: **"במהותו, נגזר חופש העיסוק מהאוטונומיה של הרצון הפרטי, ומכאן הקשר ההדוק בין חופש העיסוק ובין כבוד האדם וחירותו. אכן, חופש העיסוק הוא ביטוי מיוחד לעיקרון הכללי של כבוד האדם, וחירות המחשבה והפעולה."**<sup>79</sup>

חופש העיסוק אין משמעו רק הזכות לבחור במקצוע, אלא גם האפשרות לעסוק בו בפועל: **"חופש העיסוק משתרע הן על כניסה חופשית לתוך עיסוק, מקצוע או משלח יד, והן על ביצוע חופשי של עיסוק, מקצוע או משלח יד"**<sup>80</sup>. רגולציה, מטבעה, פוגעת בחופש העיסוק, ועל כן עליה להיבחן על פי התנאים הקבועים בחוק היסוד, כך שפגיעתה תהיה חוקית, מידתית וסבירה: **"כל משטר של רישוי יש בו פגיעה בחופש העיסוק שלשם הצדקתה יש לקיים את דרישותיה של פסקת ההגבלה"**<sup>81</sup>.

הפגיעה בחופש העיסוק במסגרת התקשרות חוזית תיבחן אף היא לאור הזכות החוקתית:

**"חופש העיסוק הינו מזכויות היסוד של האדם והאזרח בישראל... כאשר תוכנו של חוזה פוגע בחופש העיסוק, נדרש איזון בין העקרונות המתנגשים. כאשר הסדר חוזי מבוסס על פגיעה העולה על זו הנובעת מהאיזון הראוי בחברה בין חופש העיסוק לבין חופש החוזים, יש מקום לבטלו בשל ניגוד**

<sup>78</sup> § 23 Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217(III) preamble (1948) נוסח עברי

באתר משרד המשפטים בכתובת:

<http://www.justice.gov.il/Units/InternationalAgreements/Documents/UNDeclaration.pdf>

<sup>79</sup> אהרון ברק פרשנות המשפט - פרשנות חוקתית 582 (1994)

<sup>80</sup> בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נו(1) 235, בפסקה 7 לפסק דינה של השופטת ביניש

<sup>81</sup> אהרון ברק "חוק יסוד: חופש העיסוק" משפט וממשל ב 195, 203 (תשנ"ד)

**לתקנת הציבור. תקנת הציבור... רגישה במיוחד לשיקולים חוקתיים. היא מאפשרת ביטוי לזכויות אדם ולאינטרס הציבורי כמצבם מעת לעת...**<sup>82</sup>

אין חולק על ההכרח בהסדרת התנאים להפעלת מסגרות לפעוטות על-ידי הרשויות, על אף שההסדרה כרוכה בפגיעה בזכותן של המטפלות לאוטונומיה בניהול עסקיהן כראות עיניהן. אולם כשהפיקוח ההדוק מגביל במידה כה רבה את היכולת להשיא רווחים מניהול העסק, מבלי שהרשות המפקחת תפעל כדי להבטיח את ההכנסה המינימלית, מדובר בפגיעה בלתי מידתית ובלתי סבירה בחופש העיסוק במובן של הביצוע החופשי של העיסוק. על הממשלה לוודא כי הכנסותיהן של המטפלות יספיקו לצורך כיסוי ההוצאות על התאמת המשפחתונים לדרישות התקנים ולהוצאות התפעול השוטף, כך שלאחר ניכוי ההוצאות יותר בידן שכר עבודה הוגן.

### **פגמים במדיניותה של הרשות המינהלית**

השוואה בין תנאי העבודה של מנהלות המשפחתונים לבין תנאיהן של המטפלות במעונות היום מעלה הבדלים משמעותיים אשר לכאורה אין להם כל הצדקה עניינית, שכן לשני ההסדרים תכלית זהה, מתוקף מדיניות זהה, והם פועלים בחסות אותה רשות מינהלית (האגף למעונות יום ולמשפחתונים). השוני היחיד הוא שהמשפחתונים פועלים בבית המטפלת, בעוד שהמעונות פועלים במבנים בהחזקתם של הגורמים המפעילים.

ההבדלים בתנאי העבודה נעוצים בכך שהמטפלות במעונות היום הן עובדות שכירות של הגופים המפעילים (ארגונים, רשויות מקומיות והחברה למתנ"סים) ותנאיהן מעוגנים בהסכמי עבודה קיבוציים או בחוקות עבודה (של הרשויות המקומיות ושל החברה למתנ"סים). שכר המטפלות במעונות מחושב על פי המלצת ועדת המחירים, לעומת שכר מנהלות המשפחתונים הנקבע במדויק על-ידי הוועדה.

בפועל, מנהלות המשפחתונים מקופחות בתנאיהן לעומת המטפלות במעונות היום, כפי שמדגימים הנתונים בטבלה הבאה, המבוססים על הדו"ח "מעמדן ותנאי העסקתן של מטפלות במעונות יום ובמשפחתונים" שפרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> ע"א 239/92 אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ נ' יצחק משיח ואח' פ"ד מח(2) 066, פס" 4-2 לפסק דינו של השופט לויין.

<sup>83</sup> חסיסי, ה"ש 11 לעיל



משפחתונים	מעונות יום	תנאי קבלה
קורס הכשרה סיווג 1, קורס סיווג 2 בתוך שנתיים	קורס מחנכות-מטפלות סוג 1. (בפועל – מתקבלות גם מטפלות ללא הכשרה מקצועית שעוברות קורס תוך כדי עבודתן); קורס מטפלות סוג 2 בתוך 5 שנים.	
שעות הפעילות במעון – 50; שעות העבודה בפועל – למעלה מ-55. <sup>84</sup> אין משרת אם (אך המטפלת רשאית לטפל גם בבתה או בבנה הפעוטים במשפחון)	42.5 משרת אם – 40 שעות (לילד עד גיל 8)	שעות עבודה שבועיות
לוח חופשות החגים + שלושה שבועות באוגוסט + 3 ימי בחירה, באישור. אין התחשבות בוותק.	במעונות ויצ"ו, נעמת ואמונה – בין 12 ל-23, כתלות בותק. במעונות שבבעלות רשויות מקומיות: לפי לוח חופשות התואם את ימי החופשה של בתי הספר במערכת החינוך: חול המועד סוכות, חול המועד פסח (או לפי מועדי החגים בעדות אחרות) וחודש אוגוסט	ימי חופשה שנתית
אין זכאות לימי מחלה ולימי אבל.	יומיים בחודש, עד 25 בשנה (למי שעובדת 5 ימים בשבוע)	ימי מחלה
אין	30 דקות ביום (15 דקות מדי 4 שעות)	הפסקה
4,700 בקירוב (עבור משפחתון בתפוסה מלאה ותשלום מלא של הורים). אין דרגות וותק.	שתי דרגות: מטפלת אחראית/ מטפלת מוסמכת. כ-6,500 – 7,000 ₪. <b>השכר תלוי בדרגות ובוותק.</b>	שכר ברוטו
אין	יש	הפרשות סוציאליות של המעסיק

הפערים בתנאים בין שתי הקבוצות עולים, לדעתנו, כדי הפליה בלתי מוצדקת שמאחריותה של המדינה לתקן. זאת משום שלשני ההסדרים תכלית זהה ואילו הפערים ביניהם נעוצים אך ורק בבחירה להפעיל כל אחד מההסדרים על פי מודל שונה, הקובע סטטוס שונה לעובדות: שכירות במעונות היום, עצמאיות במשפחתונים. בפסיקת בג"ץ נקבע זה מכבר כי על רשות שלטונית להפעיל את סמכותה באופן המקדם את עקרון השוויון, וכי "קבוצת השוויון" שכלפיה קמה החובה לנהוג בשוויון, היא זו "שהמאפיינים המייחדים אותה רלוונטיים לתכליתה של הנורמה, למהות העניין ולנסיבותיו המיוחדות".<sup>85</sup> שתי קבוצות המטפלות עוסקות בעבודה זהה בטיבה, לשם הגשמת תכלית זהה שקבעה הרשות השלטונית, ואין סיבה נראית לעין להבחנה ביניהן לעניין השכר והתנאים הסוציאליים, למעט שיקולי חיסכון תקציבי. שיקול היעילות הכלכלית הוא שיקול רלוונטי במדיניותה של רשות מינהלית, אולם כשהוא ניצב אל מול פגיעה קשה בזכויות האדם של המטפלות לא ניתן לראותו אלא כשיקול פסול הצובע את המדיניות כולה בחוסר

<sup>84</sup> מחושב לפי 10.5 שעות עבודה ביום – 9.5 שעות טיפול + שעת הכנה). בפועל שעות העבודה היומיות רבות מכך.  
<sup>85</sup> בג"צ 4906/98 עמותת "עם חופשי" נ' משרד הבינוי והשיכון פ"ד נד(2) 503, פס' 10 לפסק דינה של השופטת ביניש

**מידתיות ובחוסר סבירות.** יש לזכור כי רוב המשפחתונים פועלים בחברה החרדית ובחברה הערבית,<sup>86</sup> אוכלוסיות החוות חסמים רבים בנגישותן לצדק ולמיצוי זכויות.<sup>87</sup> לא זו אף זו - כאמור לעיל, בחברה הערבית מצוקת המטפלות הערביות חריפה במיוחד, הן משום שהן נדרשות "לוותר" על גביית תשלומי ההורים והן בשל התקציב הגרעוני בחלק ניכר מהרשויות המקומיות, הפוגעת בהעברת כספי הסובסידיה הממשלתית. הותרת מודל ההעסקה הנוכחי של מנהלות המשפחתונים מנציח את הפערים בחברה במקום לפעול לצמצומם ופוגע בערך השוויון, גם במובן החברתי הרחב.

על כך יש להוסיף את ההקשר המגדרי הרחב של מקומו של המקצוע בשוק העבודה: תנאי העסקתן הנוכחיים של מטפלות המשפחתונים מקבעים את היעדר ההכרה החברתית והכלכלית בערכו של מקצוע הטיפול בילדים, הסובל, כיתר מקצועות הטיפול הנחשבים כ"נשיים", מ"שכר נמוך, היעדר ביטחון תעסוקתי, לעתים היעדר תנאים נלווים (תשלום עבור חופשה, מחלה, הבראה), תנאי עבודה קשים ולא תמיד מוסדרים כראוי בחקיקה או בהסכמים קיבוציים, שייכות חלקית, אם בכלל, לארגוני עובדים ויוקרה נמוכה".<sup>88</sup> המצב הקיים משעתק את תפיסתה של האישה כמטפלת שמקומה הטבעי הוא בספירה הביתית ולפיכך היא אינה זקוקה לתגמול הולם על כך, ובכך תורם להנצחת פערי השכר בין המינים במשק.

---

<sup>86</sup> ר' ה"ש 12 לעיל

<sup>87</sup> ראו למשל: אמיר פז פוקס "מדוע זכויות עלי ספר נשארות עלי ספר? נגישות לזכויות חברתיות - רקע תיאורטי" **נגישות לצדק חברתי בישראל** 50 (גיוני גל ומימי אייזנשטט עורכים, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים 2009); יובל אלבשן "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט" **עלי משפט** ג, 497 (תשס"ד).

<sup>88</sup> נוגה דגן בוזגלו ויעל חסון, **מחיר הטיפול, דו"ח על נשים בעבודות הטיפול בישראל**. מרכז אדווה (2011), בעמ' 1

## פרק ד': השוואה למודלים של הפעלת מסגרות לגיל הרך בארה"ב ובריטניה

### ארצות הברית

גם בארצות הברית כפופים המשפחתונים - FCC- Family Child Care – לרגולציה ולרישוי וישנו מערך של סובסידיה ממשלתית, בתנאים מסוימים. במקרים מסוימים מסבסדת הממשלה גם טיפול בילדים הניתן על-ידי בנות משפחה או חברות/ים, המוגדרות כ- FFN – Family, Friend and Neighbor Provider, על אף שהוא לרוב לא כפוף לרגולציה ולדרישות רישוי.<sup>89</sup> התמיכה הממשלתית למסגרות לגיל הרך מוענקת דרך ה-CCDF- Child Care and Development Fund, קרן הכפופה למחלקת הבריאות ושירותי האנוש של ממשלת ארצות הברית (Department of Health and Human Services (HHS)). ה-CCDF מעניקה מענקים פדרליים למדינות, לשם פיתוח מסגרות לגיל הרך עבור משפחות מעוטות-הכנסה, לעידוד השתתפות ההורים בתעסוקה, בלימודים או בהכשרה מקצועית.<sup>90 91</sup>

המטפלות במשפחתונים (FCC ו-FFN) מאוגדות בשני איגודים מקצועיים עיקריים: SEIU- Service Employees International Union, המאגד כשני מיליון חברים וחברות בתחומי שירותי הבריאות והטיפול הביתי וכן עובדי שירותים ועובדים בשירות הציבורי, כולל במסגרות לגיל הרך, ו-AFSCME (The American Federation of State, County and Municipal Employees).<sup>92</sup>

### אוכלוסיית היעד והיקף הפעילות

ברחבי ארצות הברית פועלות מעל 222,000 מסגרות טיפול ביתיות בילדים המקבלות תמיכה ממשלתית של ה-CCDF, אם כי מספרם נמצא במגמת ירידה. כ-30% ממסגרות ביתיות אלה מספקות שירותים לתינוקות ולפעוטות, וכ-30% נוספים לילדים בגיל הגן (preschool). עיקר לקוחות המסגרות הביתיות הם משפחות המתגוררות באזורים כפריים המרוחקים ממעונות יום, ומשפחות ממגוון רקעים תרבותיים

---

<sup>89</sup> Blank, Helen, Nancy Duff Campbell, and Joan Entmacher. "Getting Organized: 2010 Update." National Women's Law Center, June 2010. P.5. Web. 29 Nov. 2016.  
[https://nwlc.org/wp-content/uploads/2015/08/nwlc\\_gettingorganized2013update.pdf](https://nwlc.org/wp-content/uploads/2015/08/nwlc_gettingorganized2013update.pdf)

<sup>90</sup> Smith, Peggie R. "Welfare, Child Care, and the People Who Care: Union Representation of Family Child Care Provider." *University of Kansas Law Review* 55.2 (2007): 321-64, p.335. 5 Mar. 2007. Web. 29 Nov. 2016.

<sup>91</sup> המקור העיקרי לתמיכה הממשלתית הוא CCDBG, Child Care and Development Block Grant. Chalfie, Deborah, Helen Blank, and Joan Entmacher. "Getting Organized: Unionizing Home-based Child Care Providers." National Women's Law Center, Feb. 2007. Web. 28 Nov. 2016.  
; <https://nwlc.org/wp-content/uploads/2015/08/GettingOrganized2007.pdf>

United States. Library of Congress. Congressional Research Service. *The Child Care and Development Block Grant: Background and Funding*. By Karen E. Lynch. N.p., 30 Jan. 2014. Web. 29 Nov. 2016.

<sup>92</sup> "Service Employees International Union." *About*. SEIU, n.d. Web. 29 Nov. 2016.  
<http://www.seiu.org/about>.

ולשוניים, שלרוב מעדיפות מטפלות מרקע תרבותי דומה.<sup>93 94</sup> חמש המדינות המובילות בשימוש ב-FCC הן נבאדה, אורגון, קנזס, מונטנה ואיווה.

### רישוי, הכשרה, פיקוח ואכיפה

במרבית מדינות בארצות הברית, מי שמטפלת בביתה בכמה ילדים שאינם שלה כפופה למידה מסוימת של רגולציה ממשלתית. לדוגמה, ב-40 מדינות וטריטוריות נדרש מהמטפלות במעונות יום אישור FBI להיעדר עבר פלילי על סמך טביעת אצבעות, אולם רק ב-31 מדינות חלה דרישה זו על מטפלות במסגרות ביתיות.<sup>95</sup> כל המפעילות המקבלות תמיכה במסגרת תוכנית ה-CCDF נדרשות לעבור הכשרה בסיסית בבריאות ובבטיחות, והן נתונות לפיקוח על בסיס שנתי ולבדיקת הרקע שלהן. בידי המדינות הסמכות להחריג קבוצות מסוימות מתחולת החוק.<sup>96</sup>

**בקליפורניה** כפופים המשפחתונים לרישוי. דרישת הרישוי אינה חלה על מי שמטפלת בילדי משפחה או במשפחה אחת נוספת. ישנם כללים נפרדים למסגרות קטנות או גדולות, בהתאם למספר הילדים ולגילם, וכן ליחס המטפלות-ילדים.<sup>97</sup> על המטפלות לעבור הכשרות על חשבונן וכן לשלם דמי רישוי התחלתיים ושנתיים (הכשרה בעלות של \$25; דמי רישוי בעלות של \$60, ותשלום שנתי נוסף ע"ס \$60 למסגרות של עד 8 ילדים; \$115 התחלתיים וסכום שנתי זהה למסגרות של 9 – 14 ילדים. לשם השוואה, במעונות יום התשלום השנתי עומד על \$400). ישנה גבייה נוספת עבור שינוי במיקום או בתפוסה, איחור בתשלום או אי-עמידה בדרישות הרישוי בזמן.<sup>98</sup>

דרישות הבטיחות מחייבות כי בעלת הרישוי תשהה במשפחתון כל העת, אולם ניתן להעמיד מחליפה ב-20% מזמן הפעילות. בנוסף מחייב התקן התקנת גדרות סביב בריכות ואזורי משחק בחצר, וכן תוכנית למצב חירום.<sup>99</sup>

על כל המבוגרים המתגוררים בבית בו פועל המשפחתון למסור אישור על היעדר עבר פלילי ועל היעדר רישום במרשם Child Abuse Index, וכן לעבור בדיקת שחפת. בנוסף, עליהם לעבור הכשרה בת 15 שעות בנושא בריאות ובטיחות, כולל עזרה ראשונה והחייאה. בנוסף, נדרשות המטפלות לבטח עצמן בביטוח

<sup>93</sup> רי Smith, לעיל ה"ש 90, בעמ' 329

<sup>94</sup> United States. Department of Health and Human Service. Administration for Children and Families. *Family Child Care Brief*. Office of Child Care, 2014. Web. 28 Nov. 2016.

בין השנים 2008 - 2011 פחת מספר המסגרות הנתמכות ב-13%, ובשנים 2014-2015 ב-13% נוספים.

<sup>95</sup> Blank et al., לעיל ה"ש 89, בעמ' 9, 11

<sup>96</sup> Department of Health and Human Service, לעיל ה"ש 94, בעמ' 3

<sup>97</sup> "Family Child Care Home Licensing Regulation Highlights." Community Care Licensing Division, Department of Social Services for State of California, Jan. 2007. Web. 29 Nov. 2016.  
<http://cclcd.ca.gov/res/pdf/RegHighlightsEnglish.pdf>.

<sup>98</sup> State of California. Department of Social Services. Community Care Licensing Division. *Manual of Policies and Procedures: Family Child Care Homes*. N.p., Aug. 2006. Web. 29 Nov. 2016.  
<http://www.dss.cahwnet.gov/getinfo/pdf/fcc.PDF>

<sup>99</sup> "Family Child Care Home Licensing Regulation Highlights." לעיל ה"ש 97, בעמ' 3-4

אחריות מקצועית.<sup>100</sup> המטפלות נדרשות להציג ראייה לביטחון פיננסי של המסגרת. תנאי להפעלת משפחתון גדול הוא ניסיון של שנה לפחות במשפחתון מורשה קטן או כמנהלת או גננת במעון יום מורשה.

101

על מנהלת המסגרת לאפשר למחלקה לשירותים חברתיים לראיין בפרטיות ילדים וצוות, בשעות הפעילות הרגילות. המסגרות כפופות לביקורות תקופתיות, ותנאי הרישוי כוללים הרשאה למפקחי המחלקה לערוך ביקורת בכל חלק של הבית שבו ניתנים שירותי המשפחתון או שיש אליהם גישה לילדים. על בעלת הרישיון לדווח למחלקה ולהורי הילדים במהלך היום על כל שינוי בהרכב הבית, על פגיעה הזורשת טיפול רפואי, על היעדרות בלתי מורשית של ילד ועל כל חשד להתעללות או להזנחה, וכן על שריפות או פיצוצים בבית, על מחלות מדבקות. דו"ח כתוב יימסר תוך 7 ימים.<sup>102</sup>

**ברוד איילנד**, כל המסגרות הביתיות כפופות לרישוי. תנאי הרישוי כוללים יחס מטפלות/ילדים, הקצאות של עומס העבודה, הכשרות בטיפול בסיסי בילדים, בדיקת טביעות אצבע, רישיון של כיבוי האש ועוד. ישנן הגבלות על אמצעי המשמעת שמותר להשתמש בהם בחינוך הילדים. המשפחתונים כפופים לביקורות פתע ועל המטפלות נאסר לעבוד בעבודה נוספת. בנוסף, ישנן דרישות תקן באשר למבנה עצמו – שטח, טמפרטורת מים מקסימלית ועוד.<sup>103</sup>

#### תשלומי הורים וסובסידיה ממשלתית

המקור העיקרי לסובסידיה הממשלתית בארה"ב הוא ה- CCDBG, Child Care and Development Block Grant. תחת ה-CCDBG קובעות המדינות מדיניות לקביעת הזכאות וגובה התמיכה למשפחות. הכסף מועבר למדינה מטעם מחלקת הבריאות ושירותי האנוש הפדרלית.<sup>104</sup> בכל מדינה ישנה רשות המפקדת על ניהול המענקים.<sup>105</sup> משפחות מעוטות הכנסה מוגדרות ככאלה שהכנסתן המקסימלית לא עולה על 85% מההכנסה החציונית במדינה, אולם במדינות רבות מגבילות את הזכאות רק למשפחות שהכנסתן היא עד לגובה של 37% מההכנסה החציונית.<sup>106</sup>

מענק הסבסוד מועבר למשפחות לרוב בצורת שוברים, שבאמצעותם ניתן לשלם למסגרת הטיפול הנבחרת. המדינה משלמת למטפלות על בסיס הוואוצ'ר, בכפוף להמצאת חשבונית.<sup>107</sup> המדינות קובעות את גובה התשלום הממשלתי למטפלות עבור השירות למשפחות מעוטות הכנסה, אולם הן רשאיות לשלם למטפלות על פי שכר הלימוד שהן גובות עבור ילדים שאינם בתוכנית הסבסוד, על פי הנמוך מביניהם.<sup>108</sup>

<sup>100</sup> שם, בעמ' 1

<sup>101</sup> State of California. Department of Social Services, ה"ש 98 לעיל, בעמ' 13

<sup>102</sup> Family Child Care Home Licensing Regulation Highlights, לעיל ה"ש 97, בעמ' 2

<sup>103</sup> Smith, לעיל ה"ש 90, בעמ' 356

<sup>104</sup> Chalfie, לעיל ה"ש 91, בעמ' 6

<sup>105</sup> United States. Library of Congress. Congressional Research Service, לעיל ה"ש 91, בעמ' 1

<sup>106</sup> שם, בעמ' 5

<sup>107</sup> Smith, לעיל ה"ש 90, בעמ' 336, 338

<sup>108</sup> United States. Library of Congress, לעיל ה"ש 91, בעמ' 7

המלצת הממשלה הפדרלית היא כי תעריף התשלום למטפלות יעמוד על 75% משכר הלימוד במסגרות לגיל הרך בשוק החופשי.<sup>109</sup> עם זאת, יותר ממחצית מהמדינות קבעו תעריפים נמוכים מסטנדרט זה, ולרוב תעריפי התשלום למטפלות במסגרות ביתיות נמוכים מהתעריפים המשולמים למעונות היום. מדיניות זו גורמת לכך שמטפלות עם הכנסה ממוצעת או גבוהה מהממוצע לעתים מסרבות לקבל לטיפולן ילדים הזכאים לסבסוד, כדי לא לפגוע בהכנסותיהן, ואילו מטפלות בקהילות המתאפיינות בהכנסה נמוכה נאלצות לקבל לטיפולן ילדים אלו, בליט ברירה.<sup>110</sup> יתרה מכך, תעריף התמיכה הממשלתית במטפלות מותאם לערך השוק המקומי של עבודתן, כך שבאזורים שבהם ההכנסה נמוכה יותר, סכום התמיכה הממשלתית נמוך יותר.<sup>111</sup>

**ברוד איילנד**, המשפחות הזכאיות להשתתפות בעלות מסגרת הטיפול בילדים הן כאלה המשתכרות עד לגובה של 225% משכר המינימום. התמיכה מועברת באמצעות שובר שבו ניתן לעשות שימוש בכל מסגרת טיפול מאושרת, כולל במשפחתונים (FCC).<sup>112</sup>

**באילינוי**, המטפלות במסגרות ביתיות הן מתקשרות עצמאיות עם הלקוחות, אבל המדינה קובעת תעריפי החזר, המשולמים למטפלות דרך קרנות ותוכניות תמיכה שונות.<sup>113</sup>

#### שכר ותנאי עבודה

בארה"ב, במגזר הטיפול בילדים ישנו השיעור הגדול ביותר של עובדות הנמצאות מתחת לקו העוני, יותר מכל תעשייה אחרת. הכנסותיהן של יותר ממחצית העובדות במסגרות אלה הן בגובה קו העוני, והשכר השעתי במקצוע זה נמוך במיוחד, גם ביחס לעובדים עניים אחרים. זאת, על אף שהן עובדות בממוצע 60 שעות בשבוע. ההכנסה נטו של המטפלות במשפחתונים נמוכה מאוד כתוצאה מהוצאות רבות על מזון, צעצועים, חומרי משחק, בלאי, ביטוח, עמידה בדרישות התקנים והנהלת חשבונות. המקצוע מתאפיין בהיעדר הטבות ותנאים סוציאליים, דוגמת ביטוח בריאות, זכויות לחופשה או תוכניות פרישה.<sup>114</sup>

#### התאגדות, מעמד תעסוקתי וזכויות מכוח הסכמים קיבוציים

בדומה למצב בישראל, גם בארה"ב קשה לארגן את המטפלות לנוכח היותן מבודדות – עובדות כל אחת בביתה. מאפיין נוסף של המקצוע המקשה על התאגדות ועמידה על הזכויות הוא הקשר הרגשי העמוק כלפי הלקוחות – הילדים, וכמובן – חולשתה של אוכלוסיית הלקוחות מקשה על גיוס תמיכה ציבורית במאבק על העלאת התעריפים. כל עוד המטפלות אינן מאוגדות, חלים עליהם דיני ההגבלים העסקיים האוסרים על הגבלת תחרות ומקשים על העלאת תעריפים משותפת.<sup>115</sup>

**בקליפורניה**, לאחר מאבק שהוביל SEIU בשיתוף עם הורים הזכאים לשירותי המשפחתונים, נחקק בשנת 1992 חוק המסמך כל מחוז להקים רשות ציבורית שתתפקד כמעסיקה הרשמית של המטפלות

<sup>109</sup> Blank et al., לעיל ה"ש 89, בעמ' 42

<sup>110</sup> Smith, לעיל ה"ש 90, בעמ' 338

<sup>111</sup> Smith, לעיל ה"ש 90, בעמ' 339

<sup>112</sup> Smith, לעיל ה"ש 90, בעמ' 352

<sup>113</sup> Chalfie, לעיל ה"ש 91, בעמ' 1

<sup>114</sup> Smith, לעיל ה"ש 90, בעמ' 333-335

<sup>115</sup> שם, בעמ' 340-344

במשפחתונים, בהתייחס לחוקי ההסכמים הקיבוציים במדינה. בין השנים 2000 – 2003 התאגדו ב- SEIU 290,000 מטפלות ברחבי ארה"ב, מהן 74,000 בלוס אנג'לס. עם זאת, לא בכל רחבי קליפורניה רשאיות המטפלות להתאגד.<sup>116</sup> בעניין SEIU vs. LA County, נפסק בערכאה הממונה (NLRB- The National Labor Relations Board) כי המטפלות במחוז אינן מועסקות על-ידי המחוז, כיוון ששעות העבודה שלהן אינן מקבעות על-ידי הרשויות ומשום שהן רשאיות להפסיק את השירות בכל עת, מבלי להודיע למחוז.<sup>117</sup> **אילינוי** הייתה המדינה הראשונה שבה נחתם הסכם קיבוצי עבור מטפלות המשפחתונים. בחקיקה משנת 2005 הוסדר מעמדן של המטפלות כעובדות ציבור, המועסקות על-ידי המדינה, אולם רק לעניין חופש ההתאגדות ולעניין זכויות הנובעות מהסכם קיבוצי (הן ב- FCC והן ב-FFN), כלומר הן במסגרות החייבות ברישוי והן בכאלה שלא). 40,000 מטפלות ב-FFN ו-9,000 מטפלות ב-FCC התאגדו תחת ה-SEIU, והשיגו תוספות שכר משמעותיות, בעלות כוללת של 250 מיליון דולר לשלוש שנים.<sup>118</sup>

**ברוד איילנד** ניהל SEIU בשנת 2004 מאבק משפטי בשם המטפלות על הזכות לייצגן. בדיון בערכאה הראשונה לענייני עבודה נפסק כי המטפלות הן עובדות מדינה, אולם ההחלטה נהפכה בערעור.<sup>119</sup> בשנת 2013 נחקק ברוד איילנד חוק המתיר למטפלות במסגרות הביתיות המסובסדות (FFN ו-FCC) להתאגד באמצעות SEIU על אף שהן אינן נחשבות כעובדות מדינה והן משוללות הזכות לשבות.<sup>120</sup>

**בושינגטון די. סי.** הובא בפני ה-NLRB בשנת 1979 עניין Rosemount Center, ארגון שהפעיל מעון יום ואשר נעזר גם בשירותיהם של כמה משפחתונים. עובדות מעון היום הורשו להתאגד ולנהל מו"מ קיבוצי עם המעסיק, אולם יחידת המיקוח לא כללה את מנהלות המשפחתונים. בית הדין בחן את המקרה בעזרת מבחן השליטה על האופן והאמצעים לביצוע העבודה, ופסק שמנהלות המשפחתונים הן עובדות של הארגון, שכן הוא מחייב אותן בהכשרה, משלם עבור הכשרה ופיקוח, מספק שירותים רק לילדים שהופנו על-ידי הארגון, קובע את שעות הפעילות, את הארוחות שיש לספק, שולט על הנוכחות במסגרת, וכן מחייב את המטפלות להשתתף בסדנאות שבועיות ולדווח על כל מקרה בו נעזרו במחליפה.<sup>121</sup>

## בריטניה

בבריטניה מחויבת ברישוי כל מסגרת שבה מטפלים בילד/ה מתחת לגיל 8 שאינם בני משפחה, מעל שעתיים ביום, בין אם בבית העובדות ובין אם במעון יום. מטפלות אלה מכוונות Registered Childmind,<sup>122</sup> ומהוות 22% מהמסגרות לגיל הרך באנגליה.<sup>123</sup> הרשות המפקדת על רישוי המסגרות לגיל

<sup>116</sup> Blank et al., לעיל ה"ש 89, בעמ' 1

<sup>117</sup> Smith, לעיל ה"ש 90, בעמ' 347

<sup>118</sup> Chalfie et al., לעיל ה"ש 91, בעמ' 7, 13-14

<sup>119</sup> Smith, לעיל ה"ש 90, בעמ' 353-354

<sup>120</sup> Blank et al., לעיל ה"ש 89, בעמ' 3

<sup>121</sup> Smith; Rosemount Center, 248 N.L.R.B. at 1324, לעיל ה"ש 90, בעמ' 347-348

<sup>122</sup> England. Department of Education. Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted). *Early Years and Childcare Registration Handbook*. N.p., July 2016. Web. 7 Dec. 2016.

<sup>123</sup> Mooney, Ann, Abigail Knight, Peter Moss, and Charlie Owen. "A Profile of Childminding: Implications for Planning." *Children & Society* 15.4 (2001): 253-62., p.253 Wiley Online Library. Web. 7 Dec. 2016

הרץ היא Ofsted - Office for Standards in Education, Children's Services and Skills, השייכת למחלקת החינוך הבריטית. תנאי הרישוי למטפלות לגיל הרץ כוללים בדיקת רישום פלילי, דמי רישום והצהרת בריאות. המסגרות המורשות כפופות לפיקוח הרשות, באמצעות ביקורות ודיווחים.<sup>124</sup>

בשונה מהמצב בישראל, רמת ההכנסה של אוכלוסיית היעד העיקרית של מסגרות ביתיות אלה היא גבוהה מהממוצע,<sup>125</sup> ומתאפיינת במגורים באזורים כפריים המרוחקים מהערים - יתכן שהסיבה היא ריכוז גבוהה יותר של מטפלות באיזורים אלו, לנוכח יוקר המחיה בערים והכנסות הנמוכה, הגבוהה רק במעט משכר המינימום.<sup>126</sup> ממוצע שעות העבודה של המטפלות עומד על 34 שעות שבועיות.

המדינה משתתפת בהוצאות החינוך עבור השירות במסגרות המורשות. כל הילדים בגילאי שלוש עד ארבע זכאים למימון ממשלתי, וישנם תנאי זכאות למימון עבור הורים לילדים בגילאי שנתיים. התשלום מועבר ישירות להורים, והם המשלמים למטפלות. מטפלות במגזר הפרטי משתכרות שכר נמוך יותר מאשר מקבילותיהן במגזר הציבורי (כלומר במעונות היום הממשלתיים).<sup>127</sup>

**לסיכום פרק זה,** ניתן ללמוד על מאפיינים דומים של המדיניות בפועל כלפי המסגרות הביתיות לטיפול בפעוטות בישראל, בארצות הברית ובבריטניה, חרף ההבדלים – בשלוש המדינות כפוף העיסוק במקצוע לרגולציה ממשלתית (בהיקפים משתנים), בעוד שהעוסקות בו משתכרות שכר נמוך ואינן זכאיות לתנאים סוציאליים נאותים. עם זאת, לעומת מקבילותיהן בישראל, בחלק ממדינות ארצות הברית הוכרה זכותן של המטפלות להתאגד ולנהל מו"מ על תנאיהן, ובחלק ממחוזות מדינת קליפורניה אף הוכרו יחסי עובדת-מעסיק בין המטפלות לבין הרשויות שהוקמו במיוחד לצורך העסקתן. עוד ניתן ללמוד על מרכזיותו של מבחן השליטה בבחינת קיומם של יחסי עבודה, כפי שנעשה בפסק הדין בעניין Rosemount Center. מאפייני השליטה של המפעיל על עבודת המטפלות, שנבחנו באותו עניין, דומים מאוד למצב הרגולטורי בישראל. מן הראוי כי גם בישראל יוכרו המטפלות כעובדות של המפעילים או של המדינה, לנוכח השליטה הנרחבת וההדוקה של אלה בכל היבטי ניהול המשפחתון.

בנוסף, ראוי לייבא לישראל את שיטת התשלום באמצעות שוברים להורים, או דרך אחרת של תשלום ישיר להורים עבור השירות במשפחתון, כדי לנטרל את תלותן של המטפלות בגביית התשלומים מההורים.

<sup>124</sup> Ofsted, לעיל ה"ש 121; GOV.UK, "Overview." *Register as a Childminder or Childcare Provider (England)*. Web. 7 Dec. 2016. <https://www.gov.uk/register-childminder-childcare-provider> 18 Nov. 2016.

<sup>125</sup> Simon, Antonia, Charlie Owen, Katie Hollingworth, and Jill Rutter. "Provision and Use of Preschool Childcare in Britain." University College London, Institute of Education, July 2015. Web. 7 Dec. 2016.

<sup>126</sup> Paull, Gillian, Jayne Taylor, and Alan Duncan. "Mothers' Employment and Childcare Use in Britain." Institute for Fiscal Studies, Mar. 2002. Web. 7 Dec. 2016. <http://www.ifs.org.uk/comms/r64.pdf>

<sup>127</sup> Simon et al. לעיל ה"ש 124, בעמ' 1



## סיכום

בחוות דעת זו הצגנו בפרוטרוט את מצבן הקשה של מנהלות המשפחתונים, שהוא תולדה של מדיניות ממשלתית אשר מחד גיסא מכפיפה את המשפחתונים לרגולציה ולפיקוח חסרי תקדים בהיקפם בהתייחס לעסק פרטי, ומחד גיסא מתנערת מאחריותה לתנאי העבודה ולשכרן של המטפלות, בסירובה להכיר בהן כעובדות מדינה או להתנות את הפעלת המשפחתונים בהעסקה ישירה על-ידי המפעילים.

הפגיעה במטפלות מתבטאת בתחשיבי הכנסות והוצאות המנותקים מהמציאות הכלכלית ומדרישות העמידה בתקנים, וגוזרים על המטפלות פוטנציאל השתכרות נמוך מאוד ובהיעדר אכיפה של תשלומי ההורים ושל תשלומי הרשויות המפעילות, המותירים את המטפלות במצב תמידי של חוסר יציבות בשכר ועם הכנסה בפועל נמוכה אף משכר המינימום. יש לברך על ההתפתחויות האחרונות אשר שיפרו את מצבן של המטפלות בכל האמור בפתרונות לימי מחלה, אבל וחופשה ולקוות על המשך מגמה זו של הכרה באחריותה של המדינה לרווחתן של המטפלות.

הראנו כי על אף חוזי ההתקשרות הפורמליים בין המפעילים לבין המטפלות, השוללים יחסי עבודה, הלכה למעשה קיימים בקשר מאפיינים דומיננטיים ביותר של יחסי עבודה, ובראשם השליטה ההדוקה של המפעילים ושל המדינה על כל היבטי ניהול העסק של המטפלות, תוך הגבלה חסרת תקדים של שליטתן של המטפלות על שיקולי רווח והפסד, אופי הפעילות, סדרי הפעלת העסק ותנאי עבודתן.

מצב זה יוצר פגיעה לא רק בזכויותיהן של המטפלות בהתאם לדיני העבודה ולחקיקת המגן, אלא פוגע גם בחופש העיסוק שלהן, באוטונומיה שלהן בניהול עסקן, בזכותן לשוויון והחמור מכל – בזכותן לקיום מינימלי בכבוד.

הפתרון העיקרי למצב זה הוא, בראש ובראשונה, הכרה מיידית במעמדן של המטפלות כעובדות – של המדינה או של המפעילים – הזכאיות לשכר הוגן ולכל התנאים הנלווים. אולם לא די בכך. יש להעלות את קרנו החברתי של מקצוע הטיפול בפעוטות באמצעות שיפור משמעותי של תנאי העבודה והשכר. יש להכיר בערכה האמיתי של עבודה חיונית וחשובה זו, ולראות במשפחתונים חלק בלתי נפרד ממערכת החינוך, ולא רק אמצעי לעידוד תעסוקת ההורים.

כאמור, הכרה ביחסי עבודה בין המטפלות לבין המדינה והמפעילים מתבקשת לאור התכליות החברתיות החשובות, הקשורות זו בזו – שיפור תנאי העבודה של המטפלות, באופן שיבטיח להן ולמשפחותיהן רמת חיים מינימלית, יוביל לחיזוק מערך החינוך לגיל הרך, ולהשלכות חיוביות הן על רמת הטיפול בפעוטות והן על שילוב הורים לפעוטות בשוק העבודה.